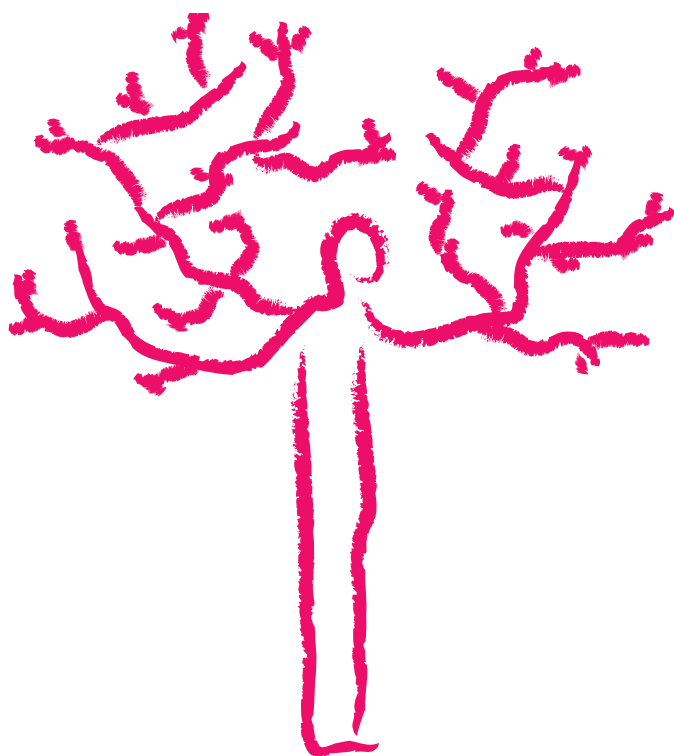


Ressources humaines

Le point de vue des agents sur l'évolution
de leur cadre professionnel en communauté

Juillet 2012

AdCF / CNEPT



Étude AdCF



Sommaire

Avant-propos	4
Éditorial	5
Introduction	6
1 - Le contexte d'intégration à la communauté	8
1.1 - Les représentations du passage en communauté	8
1.1.1 - Des craintes relatives aux conditions de travail	8
1.1.2 - Le départ de la commune	8
1.1.3 - Une image attractive de l'intercommunalité	11
1.1.4 - Les dispositifs de communication	11
1.2 - Les modalités de perception du changement	12
1.2.1 - Un effet d'échelle	12
1.2.2 - Un effet de position	14
II - L'évolution des processus de travail	16
2.1 - L'évolution des conditions de travail	16
2.1.1 - Des régimes globalement avantageux	16
2.1.2 - Des opportunités professionnelles	17
2.1.3 - Un renforcement des moyens	17
2.2 - L'évolution des pratiques professionnelles	18
2.2.1 - Une volonté d'optimisation et de modernisation des modes de fonctionnement	18
2.2.2 - Le développement d'un travail en réseau	19
2.3 - L'évolution de l'organisation des services	20
2.3.1 - Une structuration de l'encadrement	20
2.3.2 - Une carence transitoire des services fonctionnels	22
III - L'évolution du rapport à l'environnement communautaire	22
3.1 - Un processus de rapprochement vers l'usager	22
3.1.1 - Une progression de l'identification de la communauté par la population	22
3.1.2 - Un positionnement de plus en plus axé sur la proximité	22
3.1.3 - Un effet encore limité sur la fréquentation	23
3.2 - Une redéfinition de la relation à l' élu	23
3.3 - Un rapport spécifique aux communes	24
3.3.1 - Un rôle essentiel de coordination	24
3.3.2 - Une attente ambivalente de la part des communes	25
3.3.3 - Un positionnement délicat pour les agents	25
IV - Identité et perspectives d'évolution	27
4.1 - L'émergence d'une identité communautaire	27
4.1.1 - Une disparition progressive de l'appartenance communale	27
4.1.2 - Une identité communautaire forte dans deux cas particuliers	28
4.1.3 - L'adhésion au principe de l'intercommunalité	29
4.2 - Les perspectives d'évolution du point de vue des agents	29
4.2.1 - L'évolution des structures communautaires	29
4.2.2 - L'évolution des communes	30
Conclusion	31
Postface	32
Annexes	33
Fiches de présentation des communautés	37

François Deluga,

*Président du Centre
national de la fonction
publique territoriale*



Avant-propos

Avec près de 160 000 agents exerçant leurs fonctions dans les structures communautaires au 1^{er} janvier 2009, l'intercommunalité est devenue en vingt ans une composante incontournable de la fonction publique territoriale. La loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 vient encore accentuer cette dynamique dans le but de renforcer les regroupements à l'échelon intercommunal.

Face à la montée en puissance des établissements de coopération intercommunale, le Centre national de la fonction publique territoriale a souhaité répondre à la sollicitation de l'AdCF en réalisant une étude sur les changements en matière de ressources humaines des communautés. Afin de pouvoir s'adapter au mieux aux besoins des collectivités, il est apparu important de disposer d'éléments sur les processus d'intégration des agents dans les structures communautaires.

Les communautés sont des établissements qui connaissent et connaîtront de nombreuses évolutions aussi bien en termes de compétences, de périmètre géographique que de mécanismes de fusions ou de mutualisations. Dès lors, le CNFPT a un rôle à jouer dans l'accompagnement des collectivités pour participer au renforcement des identités et à la création de dynamiques et cultures communes nécessaires pour faire face à ces changements.

Daniel Delaveau,

*Président de l'Assemblée
des Communautés de France*



Éditorial

Après avoir réalisé une étude avec cinq élèves administrateurs de l'Institut national des études territoriales (INET), au printemps 2011, sur les enjeux de la mutualisation des services, l'AdCF a souhaité approfondir son partenariat avec le CNFPT afin de connaître le point de vue des agents sur l'évolution de leur cadre professionnel en communauté.

Comme au début des années 2000, les deux prochaines années seront charnières pour les intercommunalités : introduction du suffrage universel direct, achèvement de la carte intercommunale, rationalisation des périmètres, encouragement à la mutualisation des services, etc. Près de 300 fusions et au moins autant d'extensions de périmètre de communautés sont ainsi programmées dans les schémas départementaux de coopération intercommunale, sans compter les nombreuses dissolutions de syndicats et l'intégration de 1 324 communes isolées. Ces différentes évolutions, qui devront être effectives d'ici le 1^{er} juin 2013, vont probablement entraîner de nombreux mouvements de personnels auxquels chacun doit être préparé.

Il a donc semblé indispensable à l'AdCF et au CNFPT d'aller à la rencontre des agents communautaires afin de recueillir leur témoignage sur leur passage à l'intercommunalité, soit par le biais d'un transfert de personnels, suite à une création de communauté ou un transfert de compétence soit, d'une mutualisation des services.

La présente étude souligne la nécessité d'anticiper des transferts de personnels, tant de la part de la collectivité d'origine que de celle qui a vocation à accueillir les agents. En cas de fusions de communautés, la connaissance en amont des équipes des autres collectivités est de nature, sans aucun doute, à faciliter leur rapprochement. Les résultats de l'étude que nous avons menée témoignent du fait que la réussite d'un tel processus repose avant tout sur un dialogue étroit entre élus et agents mais également entre ces derniers et leurs encadrants de proximité.

Une fois ces mouvements de périmètre achevés, la relation entre les agents et leurs élus risque d'évoluer à nouveau. Alors que nombre de personnels ont constaté un éloignement, plus ou moins bien accepté, de leurs élus référents, les fusions de communautés peuvent entraîner de nouvelles incompréhensions : crainte de ne plus être informés des dossiers autant qu'auparavant ou d'être moins bien associés à la décision, appréhension de voir les élus perdre en proximité dans une administration beaucoup plus importante, risque de se voir imposer une hiérarchie plus rigide. Une fois de plus, ces réactions doivent être anticipées et la présente étude vise à mieux appréhender ces phénomènes et mettre en exergue des solutions trouvées par des acteurs de terrain, comme, par exemple, la valorisation du travail en réseau, apprécié notamment par les agents des plus petites structures, ou bien l'adoption d'une charte de mobilité ou d'une bourse de l'emploi interne.

Introduction

■ ■ Le cadre général

Au 1^{er} janvier 2012¹, 2 581 communautés rassemblent plus de 96 % des communes et concernent plus de 90 % de la population. La France compte désormais :

- 1 métropole
- 15 communautés urbaines
- 202 communautés d'agglomération
- 2 358 communautés de communes
- 5 syndicats d'agglomération nouvelle

D'après l'enquête COLTER de l'Insee, les communautés et syndicats de communes employaient 234 474 agents au 31 décembre 2008, représentant presque 13 % de l'ensemble des effectifs territoriaux². 70 % des agents sont de catégorie C, 17 % de catégorie B et 13 % de catégorie A.

Le nombre d'agents communautaires a connu un essor continu de 1993 à 2001, qui s'est encore accéléré de 2001 à 2008, passant de 72 782 à 158 354. Les effectifs des syndicats ont progressé de manière relativement moins conséquente, de 62 658 agents en 1993 à 74 791 en 2008³.

Aujourd'hui, on observe un mouvement d'extension des champs de compétences des communautés qui vient s'articuler aux objectifs de couverture complète du territoire et de renforcement de la cohérence des périmètres communautaires portés par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

Dans ce contexte de progression de l'intercommunalité depuis plus de 10 ans, les instances décisionnelles du Centre national de la fonction publique (CNFPT) et de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), ont souhaité que la direction de l'observation prospective puisse mener un travail d'étude sur les conditions d'intégration des agents aux communautés.

■ ■ Les objectifs de l'étude

La période actuelle a paru propice à la réalisation d'une étude centrée sur le vécu des agents communautaires, dans la mesure où elle permet à la fois d'avoir un recul suffisant par rapport à la naissance de ces structures⁴, mais aussi de pouvoir rencontrer des agents encore en activité et présents à la création.

En outre, les communautés vont devoir, d'ici au 1^{er} juin 2013, mettre en œuvre les schémas départementaux de coopération intercommunale, élaborés en 2011 et au début de l'année 2012⁵. Ces documents prévoient plus de 250 fusions et 300 extensions de communautés. Si les périmètres des syndicats de communes ont été souvent moins étudiés par les préfets et les commissions départementales de coopération intercommunale, il n'en demeure pas moins que nombre de dissolutions sont également prévues. Ces différentes évolutions posent la question de l'avenir des personnels de ces collectivités. Des mouvements sensibles sont à prévoir : transfert automatique des agents communautaires à la communauté issue de la fusion ; transfert d'agents municipaux vers leur communauté, du fait d'une harmonisation des compétences des anciennes structures ou du rattachement de communes isolées ; réintégration des agents des syndicats dissous au sein des services communautaires ou municipaux.

L'enquête porte sur la façon dont les agents ont perçu les changements suscités par le passage en intercommunalité. Au-delà de la compétence technique, il s'agit d'observer cette dimension à travers l'évolution des modalités de travail des agents et de leurs rapports avec les élus, les citoyens et le territoire. Tous les propos rapportés dans cette étude sont issus des entretiens avec les agents ou les élus rencontrés.

Parmi les sept communautés rencontrées, 70 entretiens ont été menés auprès d'agents des services fonctionnels et opérationnels, des services centraux ou de proximité. Les communautés ont été choisies pour représenter la plus grande diversité possible, entre les types de communautés, les différentes générations, les milieux urbains et ruraux et les compétences exercées. Le choix opéré a été de diversifier les domaines d'activité des agents pour faire émerger les changements perçus en commun, tout champ d'activité confondu.

1 Bilan statistique des EPCI à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2012, février 2012, DGCL

2 Hors emplois aidés, apprentis et assistantes maternelles

3 Cf. tableau des effectifs territoriaux recensés par l'enquête Insee

4 La plupart des communautés ont, en effet, été créées au début des années 2000.

5 Sur ce point, voir AdCF, Contenu et mise en œuvre des SDCl. Mai 2012, www.adcf.org

Dans la mesure où les communautés n'ont pas toutes connu de transferts d'effectifs, l'objet du questionnaire a porté sur les conditions d'intégration des agents, qu'elles résultent d'un transfert ou d'un recrutement direct. Néanmoins, la plupart des agents rencontrés ont eu une expérience dans une autre catégorie de collectivité qui a pu servir de point de référence. En outre, cette étude ne vise pas à traiter des effets des démarches de fusion et de mutualisation, même si elles ont pu être évoquées indirectement.

Ce rapport se compose de quatre parties qui portent sur :

- le contexte d'intégration,
- l'évolution des processus de travail,
- l'évolution du rapport à l'environnement,
- l'identité professionnelle et les perspectives d'évolution des communautés.

I - Le contexte d'intégration à la communauté

Les agents ont accédé à l'intercommunalité selon différentes modalités. La majorité des agents des communautés d'agglomération et des communautés urbaines sont issus de transferts en provenance de communes. Mais toutes les communautés de communes n'ont pas bénéficié de transferts d'effectifs. Beaucoup d'agents ont été recrutés directement ou ont simplement connu une évolution du statut de leur collectivité, souvent un ancien district ou un syndicat. Le passage des agents de leur ancienne structure à l'intercommunalité a été marqué par la représentation qu'ils pouvaient s'en faire avant d'y entrer, ainsi que par les caractéristiques de la commune d'origine et du poste précédent.

1.1 - Les représentations du passage en communauté

Pour saisir la façon dont les agents ont vécu leur arrivée dans les communautés, nous nous intéresserons aux différentes dimensions constitutives de leur représentation de l'intercommunalité en abordant les craintes suscitées par les transferts, le départ de la collectivité d'origine, l'image de la nouvelle structure ainsi que les dispositifs de communication mis en place par la communauté à destination des agents.

1.1.1 - Des craintes relatives aux conditions de travail

L'expression de craintes relatives à l'arrivée en communauté est pour l'essentiel issue des situations de transfert. Certaines d'entre elles ont pu être liées à l'absence d'alternative au passage vers le groupement. *« Au moment du transfert à l'intercommunalité, on avait le choix, mais il aurait fallu nous reclasser car toutes les compétences de la collecte ont été reprises par la communauté ».*

En effet, le transfert de la compétence impose, dans la plupart des cas, un changement d'employeur à l'agent. Un maintien dans la collectivité d'origine supposerait un changement de métier, sauf pour ceux exerçant des missions fonctionnelles. Il ne s'agit donc pas pour les agents d'un choix entre plusieurs possibilités au niveau de la structure d'accueil, mais bien d'un choix contraint.

Les inquiétudes des agents se sont souvent focalisées sur la préservation de leurs conditions de travail. Beaucoup appréhendaient que le changement d'employeur entraîne la remise en question des avantages acquis au sein de la collectivité de départ. *« C'était très compliqué: les agents avaient beaucoup d'angoisses sur les salaires, les horaires d'ouverture ».*

Dans certaines intercommunalités, le transfert a pu être également associé à une menace d'externalisation et de privatisation du service. Ces agents ont interprété le passage en intercommunalité comme une première étape vers la délégation au privé. Cette crainte est issue notamment du constat des pratiques d'autres intercommunalités: *« Mon ressenti, c'est que la tendance est à l'externalisation, qu'on soit remplacé à terme par une prestation et que ce soit centralisé. Sur le territoire d'à côté, ils ont constitué une grosse maison mère qui centralise tout le territoire ».*

Pour un élu interrogé, il s'agit d'une crainte récurrente qu'il est nécessaire d'apaiser régulièrement: *« La crainte la plus forte est celle de la privatisation du service. Il faut faire des piqûres de rappel sur cette crainte ».*

Beaucoup de craintes des agents reposent également sur une large méconnaissance des structures intercommunales. La grande majorité des agents rencontrés a reconnu avoir découvert la communauté en y entrant. Selon un encadrant, *« à l'époque, les collègues étaient très inquiets. Mais c'était une inquiétude par rapport à l'inconnu. Le passage s'est fait naturellement ».*

1.1.2 - Le départ de la commune

Les agents ont également souligné l'importance de l'accompagnement par leur commune d'origine. La participation de l'ancien employeur au dispositif d'information permet de favoriser une bonne transition entre les deux structures. *« On a été très bien accompagnés par notre directeur général et par la direction des finances au niveau de la ville. C'est rassurant de savoir que je n'ai pas été lâchée par ma ville ».*

Certains agents quittent leur commune après y avoir passé la majorité de leur carrière. Beaucoup ont ainsi témoigné de la difficulté à donner leur démission, malgré la certitude d'être immédiatement repris par l'intercommunalité. Dans certains cas, l'absence de la collectivité dans le processus de transfert a pu être assimilée par les agents à un manque de reconnaissance de leur investissement. *« On a fait notre carrière à la ville, et notre départ a été complètement ignoré. Ça a été une petite blessure: beaucoup étaient là depuis leurs dix-huit ans ».*

Pour cette raison, il semble important de bien prendre en compte, dans l'accompagnement des agents, le départ de leur commune d'origine au même titre que leur accueil au sein de l'intercommunalité. Les périodes de transition entre les deux collectivités semblent être d'ailleurs particulièrement mal vécues : « *on n'appartenait plus à nos villes mais pas encore à l'intercommunalité* ».

Si le départ n'est pas évident pour les agents, il impacte également, si ce n'est plus, leurs collègues restés dans la commune. D'après un agent, « *la ville s'est sentie déshabillée* ». La perte de compétences et d'équipements conséquents bouscule souvent profondément les ressources humaines de la commune. « *Au moment du transfert, ce sont les équipements de haut niveau et de grande taille qui sont partis. On perdait notre vitrine* ».

Alors que les intercommunalités accueillent des effectifs supplémentaires et s'inscrivent dans une dynamique, les communes doivent prendre la mesure de la réduction d'effectif. Cette dimension est d'autant plus sensible que les agents ont pu connaître différentes vagues de transferts dans leur commune avant d'intégrer eux-mêmes une intercommunalité.

Florence Crouzatier-Durand

*Maître de conférences en droit public à l'Université Toulouse 1 Capitole
Institut Maurice Hauriou
Membre du GRALE-GIS-CNRS*

L'évolution du droit applicable au transfert automatique d'agents lors d'un transfert de compétences

Le transfert de compétence d'une commune au profit d'un établissement public de coopération intercommunale implique un transfert de moyens matériels, financiers et humains. Le transfert du personnel, envisagé dans une perspective de mutualisation, a été vivement critiqué par la Commission européenne, qui a ouvert en 2007 une procédure en infraction contre la France. Le titre III de la loi du 16 décembre 2010, consacré au développement et à la simplification de l'intercommunalité, vise notamment à mettre un terme à la procédure intentée par la Commission européenne. Ce texte reformule les modalités tant du transfert des personnels que de la mutualisation des services, il maintient néanmoins les principes en vertu desquels les agents bénéficient d'une protection dans leur emploi, leur carrière, leur rémunération et leurs avantages, lorsqu'ils font un mouvement d'une collectivité vers un établissement public de coopération intercommunale, d'un établissement public de coopération intercommunale vers un autre, ou font retour vers une collectivité en cas de dissolution d'un établissement public de coopération intercommunale.

Il faut rappeler que les modalités de dévolution des biens, équipements et contrats nécessaires à l'exercice des compétences d'un établissement public de coopération intercommunale ont été précisées dès la loi du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale. La question du transfert des personnels n'a en revanche pas été abordée par ce texte qui ne comporte aucune disposition sur le régime juridique des personnels concernés par les transferts de compétences. Le transfert n'était donc ni obligatoire ni automatique et les agents pouvaient s'y opposer dans la mesure où, en l'absence de dispositions particulières, toutes les questions relatives au transfert de personnels sont réglées par le statut général de la fonction publique territoriale et par le code général des collectivités territoriales. L'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales prévoyait une délibération préalable des collectivités concernées, les agents devant demander leur nomination dans les emplois créés par l'établissement public de coopération intercommunale en choisissant la mutation, le détachement, la mise à disposition ou l'inscription sur une liste d'aptitude établie après le concours. Et selon l'article 97 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'agent dont l'emploi a été supprimé et qui refusait une affectation dans le nouvel établissement public de coopération intercommunale est maintenu en surnombre pendant un an, période à l'issue de laquelle il bénéficiait d'une prise en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale ou le centre de gestion.

Cette situation a conduit à un accroissement important du nombre d'agents dénoncé par plusieurs rapports dont le Rapport public 2012 de la Cour des comptes ou précédemment le Rapport Lambert. En effet, certaines collectivités ont transféré des compétences en conservant leur personnel, et inversement, les établissements publics de coopération intercommunale ont recruté des agents à l'extérieur des collectivités. De plus, le système a entraîné une réelle disparité dans le statut des agents des établissements publics de coopération intercommunale, tant au regard de leurs conditions de travail que de leur rémunération. D'où la nécessité réaffirmée de mutualiser le personnel.

L'article 46 de la loi du 27 février 2002 a réglé en partie ces difficultés en disposant que le transfert d'une compétence entraîne un transfert automatique du service chargé de sa mise en œuvre. Selon ce texte, lorsqu'une compétence est transférée à un établissement public de coopération intercommunale, les personnels et les services correspondant à son exercice sont automatiquement transférés, dans le respect de leurs conditions de travail et de leur régime indemnitaire. Le transfert de compétence entraîne donc celui des agents qui exercent en totalité leurs fonctions dans le service concerné. Dans le cas où le fonctionnaire n'exerce qu'une partie de ses fonctions dans le service, la situation est plus complexe : une convention entre la collectivité et l'établissement public de coopération intercommunale est nécessaire. La mutation ne peut certes pas être imposée, mais l'emploi va être supprimé et l'agent bénéficiera d'une proposition de mutation ou d'un placement en surnombre durant douze mois et ensuite d'une prise en charge par le Centre national de la fonction publique territoriale ou le Centre de gestion. Si l'agent n'est pas un fonctionnaire, la mutation ne peut pas non plus lui être imposée, un changement d'employeur lui est proposé et, en cas de refus, l'agent peut être licencié. Dans tous les cas, les modalités de transfert font l'objet d'une décision conjointe de la collectivité et de l'établissement public de coopération intercommunale, prise après avis du comité technique paritaire.

Les conditions de transfert ont été à nouveau modifiées par la loi du 16 décembre 2010 dans la perspective de la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale, mais aussi dans un but d'harmonisation avec les instances européennes. Cette loi distingue la mutualisation dans le cadre d'un transfert de compétences de celle située en dehors de tout transfert afin de simplifier le droit existant sans pour autant le transformer. Cela explique que les principes dégagés en 2002 soient maintenus, notamment

la distinction fondamentale entre les agents qui exercent en totalité leurs fonctions dans un service pour lesquels le transfert est automatique et obligatoire, et ceux n'exerçant que partiellement leurs activités dans un tel service pour lesquels la situation évolue sensiblement. Désormais, ces fonctionnaires et agents non titulaires peuvent être transférés, comme les autres, mais dans le cas où ils refusent, ils sont de plein droit et sans limitation de durée mis à disposition, à titre individuel, et pour la partie de leurs fonctions relevant du service transféré, du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Une convention conclue entre la collectivité et l'établissement public de coopération intercommunale doit régler les conditions de cette mise à disposition « d'office ».

Il aura ainsi fallu attendre 2010 pour que le législateur français prenne la mesure de l'importance de régler juridiquement et précisément la question du transfert d'agent en cas de transfert de compétences.

1.1.3 - Une image attractive de l'intercommunalité

Malgré un départ non choisi de la collectivité d'origine, l'intercommunalité bénéficie d'une image plutôt positive avant transfert. Cette attractivité n'est pas propre à une collectivité d'accueil en particulier, mais plutôt à l'intercommunalité en général. *« C'était très attirant de l'extérieur. Ce n'était pas spécifiquement l'agglo de X mais les agglos en général ».*

Quatre principales caractéristiques ont été évoquées pour qualifier la représentation que les agents pouvaient avoir de ces institutions :

- Une structure d'avenir : beaucoup considèrent l'intercommunalité comme une structure mieux adaptée pour faire face aux problématiques actuelles et futures, et amenée à prendre une ampleur croissante dans les années à venir. *« C'est l'idée que l'union fait la force, c'est dans l'air du temps et ça se développe beaucoup ».* À cela s'ajoute aussi une idée de modernité des intercommunalités, en opposition aux structures historiques que sont les communes.
- Une structure riche : l'intercommunalité est souvent considérée par les agents, avant leur intégration, comme une strate de collectivité bénéficiant de moyens supérieurs aux autres, et plus particulièrement aux communes. Les agents ont aussi évoqué l'attrait pour le contenu et l'ampleur des projets mis en œuvre. *« Mon intérêt pour l'agglo était de retrouver une grande structure avec des gros projets et des gros budgets ».*
- Une structure experte : la technicité et l'expertise ont également été associées à l'intercommunalité. Cette dimension peut être liée aux compétences obligatoires en aménagement, urbanisme et développement économique, ainsi qu'à la proportion supérieure aux communes de disposer d'agents de catégorie A. À ce titre, l'intégration dans une communauté peut être considérée comme valorisante. *« Au départ, j'ai eu un sentiment de fierté : ça faisait très chic d'aller à l'intercommunalité. L'agglo, c'était surtout un travail d'étude, d'analyse du territoire, un rôle de coordination avec plutôt des fonctionnaires de haut niveau ».*
- Une structure neuve : l'idée d'un fort dynamisme de l'intercommunalité est le dernier trait le plus souvent évoqué par les agents. *« Tout le monde parlait des agglos comme des entités dynamiques. On avait l'idée que c'était des structures jeunes, innovantes, pleines de projets ».*

Cette image globalement positive doit néanmoins être nuancée. Certains agents ont également associé à la communauté un caractère abstrait et un éloignement du citoyen : *« pour moi, c'était une structure moins concrète qu'une mairie, qui s'occupait de projets moins pertinents pour les usagers ».*

Ces différentes représentations des agents vont être confrontées à la réalité lors de leur arrivée en intercommunalité. Elles sont constitutives de la façon dont ils ont pu appréhender les institutions communautaires et les attentes suscitées par leur transfert.

1.1.4 - Les dispositifs de communication

Face aux préoccupations des agents, les collectivités ont souvent déployé des dispositifs de communication pour présenter la nouvelle structure et les implications du transfert vers l'intercommunalité pour les agents. Les intercommunalités ont organisé des réunions d'information à destination des agents, en lien avec les collectivités d'origine et portées par les élus. L'un d'entre eux souligne notamment que cette démarche a représenté *« 45 réunions de travail avec les services administratifs, avec les élus concernés, mais aussi avec les services des communes et les agents ».* Dans les communautés de grande taille, certains services des ressources humaines ont reçu chaque agent en entretien individuel en proposant une simulation de salaire. D'après un élu, *« ça a été un gros travail de pédagogie, de rencontre et d'échange ».*

Les dispositifs d'information ont souvent eu pour vocation de répondre rapidement aux premières interrogations des agents sur leurs conditions de travail. Néanmoins, la perception par les agents a pu être variable d'une collectivité à l'autre. Dans les collectivités où le transfert remonte à plusieurs années, il arrive que les agents n'aient même pas gardé de souvenir marquant du processus d'information en amont de leur intégration. Au minimum indiquent-ils avoir reçu un courrier témoignant de leur changement d'employeur.

Les démarches participatives, impliquant les agents, ont souvent été très appréciées et ont facilité l'intégration : « *on a toujours été associés, en tenant compte des horaires pour que tout le monde puisse participer aux réunions. Ça a été un dialogue fructueux, les inquiétudes ont été prises en compte* ». En revanche, il existe des agents pour lesquels ce transfert a été mal vécu : « *ça a été fait de manière autoritaire, sans concertation, au mépris de nos compétences, de notre expérience, de notre passé* ».

Globalement, la difficulté pour les collectivités a été de réussir à mener en parallèle les négociations entre élus, sans insécuriser les agents. D'après un élu, « *ce n'est pas une aventure facile pour les agents. Il faut que la période préparatoire soit la plus courte possible car il y a toujours beaucoup de rumeurs. On ne communique de toute façon jamais suffisamment* ».

1.2 - Les modalités de perception du changement

Pour mieux appréhender la vision que se font les agents du changement, il est nécessaire de prendre en compte à la fois la grande variété de type d'intercommunalités, mais aussi des parcours des agents qui les composent. En effet, le point de vue varie en fonction des caractéristiques des structures de départ et d'accueil, ainsi que du poste occupé.

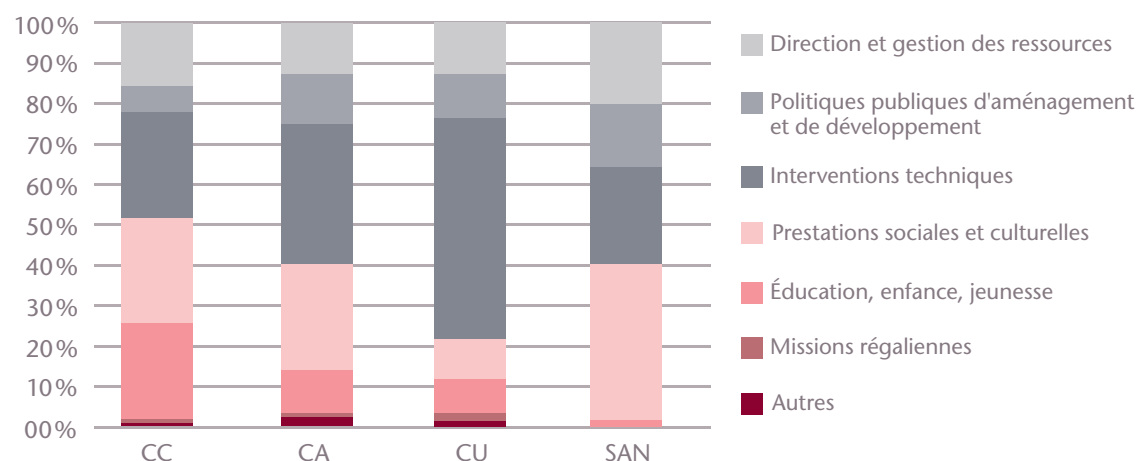
1.2.1 - Un effet d'échelle

Pour beaucoup d'interlocuteurs, ce qui a changé avec le passage en intercommunalité est principalement lié à un changement d'échelle. Ce dernier dépend du rapport entre les effectifs de la collectivité d'origine de l'agent et ceux de la communauté d'accueil.

Il n'y a pas de relation directe entre les effectifs de l'intercommunalité et la dimension de son territoire. Le nombre d'agents des communautés ne dépend pas uniquement de la population couverte mais également du type de compétences portées par l'intercommunalité.

Tout d'abord, la répartition des compétences est variable en fonction des régions, comme l'illustre le graphique par domaine d'affectation (cf. en annexe). En outre, les effectifs des communautés sont surtout tributaires des types de compétences transférées et des choix opérés en matière de modes de gestion. Le graphique suivant indique une répartition des effectifs variable selon les choix opérés en fonction du type de communauté. De cette façon, on observe que les effectifs des interventions techniques sont relativement bien plus nombreux en communauté urbaine qu'ils ne le sont dans les communautés de communes.

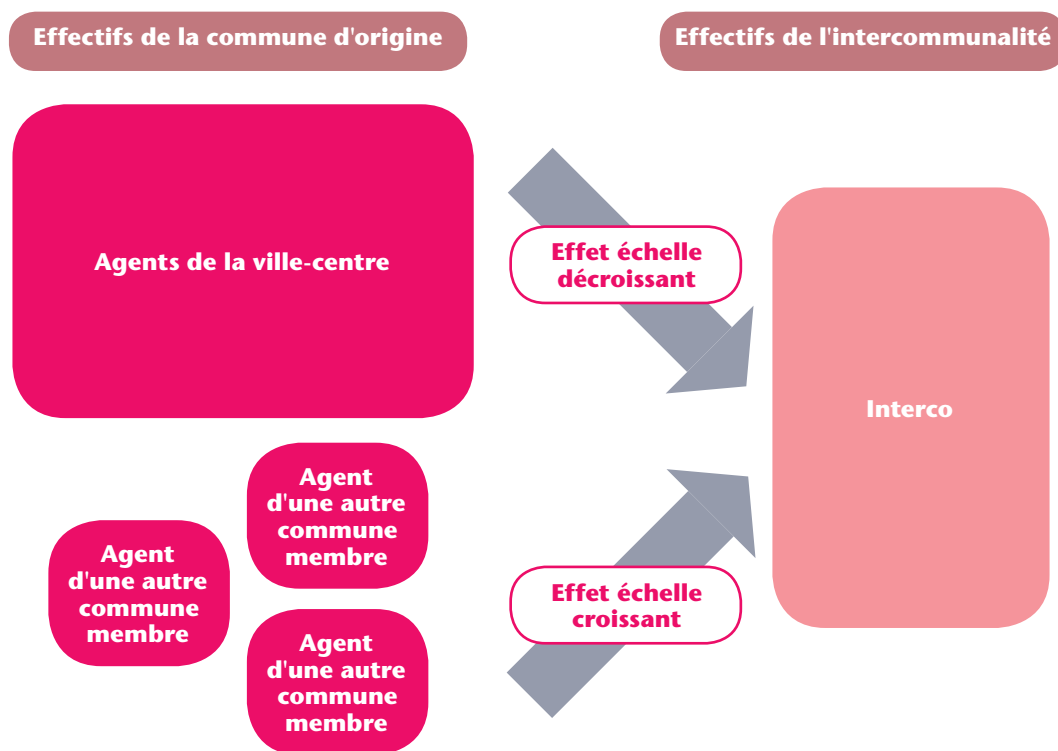
Répartition des effectifs communautaires par domaine d'affectation



Source : Note de conjoncture 2012, CNFPT, service de l'observatoire

Les compétences techniques telles que la collecte et le traitement des déchets ou les services à la population comme la petite enfance, nécessitent davantage d'agents que les compétences obligatoires d'aménagement de l'espace ou de développement économique. Le choix du mode de gestion (régie ou externalisation) est également déterminant en la matière. Ces éléments viennent bousculer la hiérarchie entre les types d'intercommunalités : certaines communautés d'agglomération principalement actives en matière de stratégie territoriale peuvent compter beaucoup moins d'agents que des communautés de communes fournissant de nombreux services à la population, alors qu'elles couvrent un territoire plus étendu et une population plus nombreuse.

Le critère déterminant le sens du changement d'échelle concerne donc plutôt l'appartenance de l'agent à une ville-centre⁶ ou une autre commune membre de la communauté :



■ ■ Un effet d'échelle décroissant

Les transferts les plus nombreux ont lieu de la ville-centre vers la communauté. Et les communautés, même si elles couvrent un territoire plus étendu et une population plus importante, ont souvent des effectifs inférieurs à ceux de la ville-centre en milieu urbain. Les agents issus de la ville-centre connaissent donc généralement un effet d'échelle décroissant en intégrant une intercommunalité aux effectifs plus modestes.

Le rapport dépend également du degré de développement de l'intercommunalité : il peut s'agir d'un écart conséquent quand la communauté ne prend en charge que peu de compétences, ou d'un décalage moins marqué lorsque la structure a déjà connu plusieurs vagues de transfert d'effectifs.

L'organisation territoriale des intercommunalités peut aussi accentuer cet effet d'échelle. Certaines communautés, de taille importante, ont choisi de développer la proximité au travers de structures réparties sur leur territoire, sur des missions d'aménagement et d'entretien de l'espace public, de développement urbain, de développement économique ou encore d'assainissement. Les agents des villes-centres, habitués à une administration centralisée et nombreuse, connaissent alors un important rétrécissement de leur secteur d'intervention et de la taille de leurs équipes.

La région parisienne représente un cas particulier, puisqu'elle se caractérise par une forte concentration de villes très peuplées et un développement globalement plus récent de l'intercommunalité. Pour ces raisons, les effectifs des intercommunalités sont donc souvent plus réduits que ceux des villes dont sont issus les agents.

⁶ Selon l'Insee, lorsqu'une unité urbaine est constituée de plusieurs communes, on la désigne sous le terme d'agglomération multicommunale. Si une commune représente plus de 50 % de la population de l'agglomération multicommunale, elle est la ville-centre.

Ces derniers ont ainsi noté de nombreux changements en cas de passage à une structure aux effectifs plus réduits, entre autres :

- une dimension plus familiale, une ligne hiérarchique moins lourde, la disponibilité de l'encadrement ;
- un avancement de carrière plus lent ;
- des services fonctionnels plus réduits ;
- un retour à une plus grande polyvalence.

■ ■ ■ **Un effet d'échelle croissant**

En milieu rural, la taille modeste des communes ne suscite pas une administration conséquente. Il est plus rare qu'une commune représente plus de la moitié de la population de l'intercommunalité. De plus, beaucoup de communautés de communes, comme c'est le cas pour deux d'entre elles parmi celles rencontrées, n'ont pas connu de transfert d'effectifs. Le changement y est donc perçu au travers d'expériences précédentes dans des communes de petite taille, le plus souvent comme secrétaire de mairie ou agent technique polyvalent. Les agents connaissent alors généralement l'effet inverse en intégrant l'intercommunalité : ils accèdent à une structure aux effectifs plus nombreux que leur commune d'origine.

Pour les communautés de grande taille en milieu urbain, les transferts concernent également des agents issus d'autres communes membres que la ville-centre. Il s'agit alors du même effet d'échelle croissant : les communes d'origine des agents ont des effectifs plus modestes que ceux de l'intercommunalité qui les accueille.

Ce changement d'échelle représente là aussi des changements pour les agents, parmi lesquels :

- une plus grande structuration des services et de l'encadrement ;
- un plus grand formalisme dans les procédures ;
- un mouvement de spécialisation et de renforcement de l'expertise.

Les deux effets se combinent néanmoins dans le temps : les agents de ville-centre sont d'abord transférés dans une structure communautaire de dimension plus modeste, mais celle-ci se développe ensuite jusqu'à retrouver parfois des caractéristiques proches de celles de la ville-centre. Cette évolution suscite d'ailleurs une appréhension de la part des agents, évoquée en dernière partie.

1.2.2 - Un effet de position

La perception du changement dépend également de la position des agents au sein de l'organisation. Certaines dimensions du changement sont plus ou moins sensibles selon le poste occupé par l'agent. Les principales caractéristiques qui déterminent l'impact du changement peuvent être distinguées selon :

- La catégorie hiérarchique : les agents de catégorie C semblent être moins exposés à des évolutions dans leur activité ou des modes de fonctionnement que les catégories d'encadrement. Les agents des catégories A et B des collectivités sont plus directement concernés par les changements de procédures ou dans leurs rapports aux élus.
- L'appartenance aux services fonctionnels ou opérationnels : par définition, une évolution de la fréquentation ou du profil du public, liée à l'intégration d'une intercommunalité, aura une influence plus conséquente sur l'activité des services opérationnels que pour les services fonctionnels.
- La localisation en service de proximité ou au siège : l'éloignement du centre de la communauté semble également réduire les effets du passage en structure communautaire. D'après un responsable d'équipement sportif, « *ce n'est pas un gros bouleversement pour les agents. Dans les équipements, ils sont partis le vendredi soir en étant à la ville, et revenus le lundi matin à l'intercommunalité sans que ça change énormément* ». Certaines équipes témoignent même d'un fonctionnement « en autarcie » qui vient neutraliser les effets du transfert.
- Le type de compétence transférée : le transfert de services à la population, de type petite enfance ou ordures ménagères, concerne souvent des effectifs conséquents vers des structures intercommunales peu développées. Ces services sont transférés d'un bloc, ce qui peut limiter la perception du changement pour les agents : « *Pour nous, ça n'a pas été un gros changement. Je suis partie avec l'ensemble du service petite enfance, tout le monde d'un coup. J'ai continué à avoir le lien avec toutes les personnes avec qui je travaillais* ». L'environnement de travail immédiat (collègues, locaux, hiérarchie) reste quasiment identique pour les agents. Comme en témoigne l'un d'entre eux : « *le changement n'est pas toujours réel car on est dans le même univers* ».

- L'antériorité du transfert: c'est souvent le changement le plus récent qui marque le plus les agents. Dans les communautés créées il y a plus de dix ans, les changements liés aux fusions ou aux mutualisations qui ont fait suite au transfert paraissent plus prépondérants que ceux relatifs à l'arrivée en intercommunalité. La génération de la communauté pèse ainsi de façon déterminante sur la perception du changement par l'agent.

Ces caractéristiques peuvent s'articuler et se cumuler entre elles: le changement sera perçu de manière totalement différente par un agent de catégorie C dans un service territorialisé de la petite enfance transféré il y a plusieurs années que par un cadre des services fonctionnels transféré au siège récemment.

POINTS À RETENIR:

- Une appréhension des transferts liée à la crainte d'une remise en question des avantages acquis et d'une perspective de privatisation des services.
- Une forte attractivité de l'intercommunalité reposant sur l'image d'une institution d'avenir, dynamique, riche, et experte, malgré une relative méconnaissance de l'établissement avant de l'intégrer.
- Une valorisation des dispositifs d'information basés sur des démarches participatives associant les communes d'origine.
- Une vision du changement tributaire d'un effet de position et d'échelle, dont le critère déterminant est l'appartenance initiale à une ville-centre ou une autre commune membre.
- Une préoccupation forte des agents relative aux processus de fusion ou mutualisation en cours qui tend à masquer les effets du transfert passé.

II - L'évolution des processus de travail

La diversité des situations des communes d'origine implique que l'intercommunalité mène un travail d'harmonisation qui porte aussi bien sur les conditions de travail, les pratiques professionnelles et l'organisation interne.

2.1 - L'évolution des conditions de travail

2.1.1 - Des régimes globalement avantageux

Le regroupement par l'intercommunalité d'agents de communes distinctes a eu pour effet de mettre à jour des différentiels de traitement, parfois conséquents, d'une collectivité à l'autre.

Dans un premier temps, les communautés ont d'abord repris à l'identique les conditions de travail, pour faciliter la gestion et répondre aux appréhensions des agents. Mais l'hétérogénéité des situations semble, à terme, difficile à maintenir : *« le directeur du pôle fonctionnel a décrété que la première année, on gardait la totalité des usages des communes. On a 3 régimes de congés, 3 types d'horaires de travail, les salaires n'ont pas bougé et on n'a pas lissé non plus pour avoir des avantages salariaux cohérents. C'est prévu pour 2012. »*

Il s'agit alors pour les communautés de concilier la nécessité d'uniformiser les situations avec l'aspiration des agents à préserver les avantages acquis précédemment. De ce fait, la majorité des communautés rencontrées a fait le choix, dans la mesure du possible, de retenir les conditions les plus avantageuses pour l'ensemble des agents. Cette décision a très largement facilité l'adhésion des agents à la structure et a permis d'apaiser leurs appréhensions :

- Pour un encadrant : *« On a nivelé par le haut, y compris au niveau du salaire. Ça a été un élément décisif qui a fait que la greffe a bien pris, surtout sur les rieurs ».*
- Pour un agent : *« Au départ, ça faisait un peu peur. Mais après une simulation de la paie, on a été rassuré ».*

Ces démarches d'harmonisation ont nécessité pour la plupart un échelonnement progressif afin que la communauté ait le temps d'en absorber le coût : *« On a mis deux ans à s'aligner. On a voulu harmoniser car les primes étaient différentes, les indemnités étaient différentes ».*

Dans beaucoup de cas, c'est le régime de la ville-centre qui a été pris pour référence. Le changement est alors surtout sensible pour les agents des autres communes membres. Pour ceux qui avaient un régime plus favorable, les avantages ont pu être maintenus à titre individuel. Certaines intercommunalités ont également pu améliorer l'offre en matière d'action sociale.

L'alignement par le haut des régimes indemnitaires peut avoir pour effet de créer un certain décalage avec les niveaux de rémunération des autres collectivités du territoire. Selon un agent des ressources humaines, *« on est dans une des collectivités du département qui indemnise le mieux. Les agents ne se rendent pas toujours compte, mais les écarts sont énormes ».* La volonté de proposer un niveau de rémunération attractif peut faire partie intégrante de la stratégie de recrutement de la communauté, notamment lorsqu'elle recherche des profils issus du privé. *« La communauté est connue pour son régime indemnitaire intéressant. La politique de la communauté est de penser que la compétence se paie. »*

Globalement, les agents ont été pleinement rassurés et satisfaits par les conditions proposées par les communautés : *« Au début, ce n'était pas bien perçu. Mais on n'a pas eu de problème d'intégration. Tout le monde a bien adhéré. On avait peur de perdre nos avantages, mais on n'a rien perdu du tout ».*

Pour autant, la détérioration du contexte économique et financier des intercommunalités ne permet plus aux communautés récemment créées de proposer les mêmes avantages aux agents qui les intègrent. Les structures communautaires n'ont plus la capacité de niveler par le haut pour les transferts actuels. Cette situation peut être alors difficile à accepter pour les agents, d'autant plus que les intercommunalités bénéficient d'une image de structure riche.

Les agents ont pu également éprouver une certaine déception à l'arrivée en intercommunalité lorsque les annonces faites n'ont pas semblé conformes à la réalité :

- *« Le problème, c'est qu'on nous avait promis des choses à l'époque, qui n'ont pas été tenues. On m'avait dit que je pourrais être promu agent de maîtrise : j'ai obtenu le concours, mais comme j'ai été reclassé, je suis sur une filière où le déroulement de carrière est beaucoup plus long pour l'avancement ».*
- *« À la ville, ils nous avaient dit que rien ne changerait, alors que la communauté nous dit : on va tout changer ».*

La cohérence du discours, notamment entre structure d'origine et structure d'accueil, paraît être un élément déterminant dans l'adhésion des agents à leur nouvelle collectivité et pour fonder une relation de confiance.

2.1.2 - Des opportunités professionnelles

L'arrivée en communauté a représenté pour beaucoup d'agents une opportunité en matière de mobilité, qu'elle soit verticale ou horizontale. Dans le cas d'une institution aux effectifs plus nombreux, celle-ci s'explique par le plus grand nombre de possibilités offertes par la collectivité. Mais il ne s'agit pas uniquement d'un effet de masse, car les agents l'ont également observé au sein des structures communautaires de dimension plus réduite que leur commune d'origine. On peut évoquer trois principaux facteurs qui peuvent favoriser la mobilité en intercommunalité :

- La jeunesse de la structure : dans la mesure où les communautés sont relativement récentes, il semblerait qu'il y ait une plus grande liberté et souplesse en matière de mobilité. *« C'est une opportunité que je n'aurais pas eu si j'étais restée affectée à la ville centre. À la communauté, on a plus de facilité pour changer de poste et ça bouge beaucoup ».*
- Le développement de la structure : la montée en charge progressive des intercommunalités offre des perspectives de progression importantes pour les agents. Même si ce n'est pas immédiat, beaucoup misent sur l'ouverture de postes à terme.
- L'augmentation des effectifs sur la compétence transférée, même si les effectifs de la communauté sont globalement inférieurs. *« L'intercommunalité permet d'avoir un réservoir au niveau mobilité, ce qui est positif. À la ville, au niveau des médiathèques, on était 90-100 agents. Avec l'intercommunalité, on est passé à 200 ».* L'intercommunalité permet ainsi une plus grande évolution professionnelle ou géographique au sein du même champ d'activité, plus limitée dans la structure précédente.

Outre la mobilité, l'arrivée en intercommunalité peut représenter une opportunité au regard de l'intérêt du poste. L'évolution de la nature et de l'envergure des projets induit pour certains agents un enrichissement de l'activité : *« au niveau boulot, ça m'a permis de m'épanouir, d'élargir mes compétences. C'est un gros point positif ».*

Inversement, d'autres agents ont perdu en intégrant l'intercommunalité, que ce soit en matière d'avancement et de perspective de carrière dans des structures aux effectifs plus réduits, ou en matière de responsabilité hiérarchique du fait de doublons de postes entre les différentes collectivités d'origine.

2.1.3 - Un renforcement des moyens

Les agents font état d'une amélioration des moyens à l'arrivée en intercommunalité. En effet, les communautés ont souvent fait un important effort de modernisation des équipements et des budgets consacrés, permis par la mutualisation des moyens et les dotations accordées. Ces démarches reposent sur une volonté de remise à niveau du matériel qui peut s'illustrer, entre autres, dans trois domaines :

- Le traitement et la collecte des déchets : les communautés ont porté une attention particulière à cette compétence qui a été souvent la première à être transférée. Des moyens importants ont été accordés pour renouveler et moderniser le parc de véhicules, les dépôts et les déchetteries, mais aussi en matière de sécurité et de formation des agents. *« Pour nous, ça n'a été que du plus. On travaillait avec de vieux engins. Il y a 30 ans d'écart avec la ville. En matière de benne, tout est automatisé, on a des capteurs de mouvement. On suit beaucoup plus la réglementation sur la sécurité au travail. On a été formés, chauffeurs comme rippers ».*
- Les équipements sportifs : les agents attestent là aussi d'une importante amélioration du potentiel financier et humain, qui a permis l'informatisation des établissements et facilité le départ en formation des agents. *« Sur les effectifs, l'équipe est toujours la même. Mais on a plus de moyens car dès qu'on a un problème avec un agent (blessure, absence) ou un départ en formation, on a une personne à mi-temps pour réaliser les tâches qu'il ne peut pas faire ou le remplacer. C'est considérable ».*
- Les travaux d'aménagement : la mutualisation des moyens permet d'engager des travaux plus nombreux et de plus grande envergure sur le territoire de la communauté. *« À cette époque, la communauté avait de l'argent, donc il y avait beaucoup de travaux. Ça a donné un élan, une dynamique. Le budget de la communauté était conséquent à l'époque. La création de la communauté a été faite pour donner plus de moyens, et on l'a bien senti ».*

Dans la plupart des cas, un effort important a été fourni à l'arrivée des agents, mais le niveau ne s'est pas toujours maintenu dans la durée. Beaucoup d'agents témoignent d'une progressive raréfaction des moyens, que l'on peut imputer au contexte de détérioration de la situation financière des collectivités. Pour certains, *« on a eu une petite bouffée d'air au début, et après on est revenu à des choses plus difficiles ».* Les communautés créées plus récemment ont ainsi plus de difficultés à fournir cet effort à l'arrivée des agents.

Globalement, les agents retiennent surtout l'accent fort mis sur la formation, qui perdure dans le temps. Pour un représentant syndical, « *ce qu'on gagne avec la communauté, c'est au niveau formation. Il y a eu de réels progrès au niveau de la direction des ressources humaines. On est à un autre niveau* ».

2.2 - L'évolution des pratiques professionnelles

Le passage en intercommunalité met à jour les différences de traitement, mais aussi les différences de pratiques entre collectivités. Les agents font état, dans ce domaine également, d'une forte hétérogénéité, voire parfois d'une concurrence entre les méthodes employées par les structures. D'après un agent, « *chaque commune a sa manière de travailler : là, on est obligé de faire pareil* ». Des démarches d'état des lieux ou d'audit sont quelque fois réalisées pour mettre à plat les écarts et partager les compétences.

À cet égard, l'évolution des pratiques professionnelles connue par les agents en passant en intercommunalité repose sur un processus d'uniformisation et d'harmonisation fondé principalement sur :

- une volonté d'optimisation et de modernisation des pratiques ;
- un développement du travail en réseau.

2.2.1 - Une volonté d'optimisation et de modernisation des modes de fonctionnement

Cette volonté résulte à la fois d'un contexte général partagé par l'ensemble des collectivités et des caractéristiques propres à l'intercommunalité.

En effet, le contexte financier contraint que connaissent actuellement les collectivités les incite à développer des démarches de rationalisation de leur offre de service. Le changement d'employeur et l'uniformisation des pratiques représentent, dans ce cadre, une opportunité supplémentaire pour faire évoluer les modes de fonctionnement.

A titre d'exemple, beaucoup de communautés ont travaillé à une optimisation des circuits et tournées de collecte des déchets ménagers, afin de garantir une extension du service aux communes rurales tout en gardant un effectif constant. La recherche de gains de productivité s'appuie notamment sur l'usage de la cartographie et le développement de la mécanisation. Cela encourage les communautés à sortir d'une logique de raisonnement par territoire communal :

- « *On a équipé les camions de traceurs pour optimiser les tournées au moyen de la cartographie. Ça permet d'optimiser le temps et le gasoil grâce à une détermination des itinéraires les plus courts* »
- « *Au nom de l'efficacité, on est amené à délester certains quartiers, et on est en train de gommer les frontières des communes. Les limites territoriales de chaque commune n'ont pas de sens en matière de collecte* ».

La conduite de démarches d'optimisation est à mettre en lien avec un fonctionnement par projet particulièrement développé, du fait de la jeunesse des institutions communautaires et des compétences fondatrices propices à ces démarches, telles que l'aménagement ou le développement économique. Même si elle s'y diffuse progressivement, cette approche n'est pas encore toujours familière pour les agents des communes, souvent plus imprégnés d'une culture de gestion que de projet. « *L'administration change, et les agents étaient très centrés sur le travail administratif. Nous, on n'est pas dans la gestion. On est une administration de projet, c'est un grand changement* ».

Les politiques de recrutement d'agents issus du secteur privé menées par certaines communautés viennent également renchérir ce sentiment. « *On est quelques-uns à venir du secteur privé. Notre champ d'expertise est différent, les méthodes de travail sont différentes. Le travail en mode projet n'est pas acquis au niveau des communes* ».

L'ensemble de ces facteurs conduit les communautés à introduire de nouveaux outils et à exiger un plus grand formalisme dans les pratiques des agents. Beaucoup d'entre eux attestent du développement d'outils de suivi, de planification, de projection et d'anticipation qu'ils n'utilisaient pas avant. « *On a dû développer le volet gestion, la notion de taux d'occupation, optimiser et adapter aux besoins, en développant des horaires décalés. C'est une nouvelle logique qui n'existait pas par le passé* ».

Mais l'appropriation de ces outils n'est pas toujours évidente pour le personnel. Les nouveaux modes de fonctionnement peuvent poser deux principaux types de difficultés :

- Le temps d'adaptation nécessaire à la maîtrise des outils : « *Avec les outils habituels, on va beaucoup plus vite. Avec des procédures différentes, il faut le temps de les appréhender. C'est très chronophage* ».
- Afin de prendre en compte leur appropriation par les agents, les communautés ont souvent dû mettre en place de façon progressive, parfois sur plusieurs années, les différents outils et procédures d'uniformisation et de modernisation.

- Le sentiment d'une perte d'autonomie et d'un renforcement de la surveillance : « *Le logiciel comptabilise même notre propre activité : le temps qu'on accorde aux personnes, les démarches initiées. Je ne sais pas quel en est le but, mais des fois j'ai l'impression d'être contrôlée* ».
- Les agents considèrent parfois ces outils comme des instruments issus du secteur privé, non adaptés à l'exercice d'un service public : « *J'ai le sentiment de ne plus être dans le service public mais dans le privé : le régime indemnitaire est indexé sur les résultats, on a des chiffres à fournir et des objectifs à atteindre. Mais pour nous, les objectifs ne sont pas des vis et des boulons mais des personnes* ».

Par ailleurs, la perception de ces démarches est largement tributaire de la taille et de l'antériorité de la structure. En effet, beaucoup d'agents attestent d'une forme de « dérive procédurière » dans les intercommunalités de grande taille en matière d'allongement des circuits de décision et de communication, au même titre que dans les autres types de collectivité de cette envergure. À l'inverse, les agents présents à la création des structures se rappellent d'une très grande liberté d'innovation en matière de procédures et de modes de fonctionnement : « *il y avait tout à créer : on a innové. On avait une grande latitude pour s'organiser* ».

2.2.2 - Le développement d'un travail en réseau

Qu'il s'agisse d'un secrétaire de mairie en communauté rurale ou d'un responsable de médiathèques dans une grande agglomération urbaine, pour beaucoup d'agents l'arrivée en intercommunalité a signifié la création ou l'élargissement du collectif de travail. Cette dimension est plus ou moins sensible selon le poste de l'agent et la modalité de travail en commun : il peut s'agir de la réunion de professionnels au sein d'une même équipe, ou de la constitution d'un réseau.

Les agents soulignent l'importance pour eux de ce regroupement entre pairs, à la mesure du sentiment d'isolement que certains pouvaient ressentir sur leur précédent poste. Pour eux, l'appui sur ce travail en réseau est avant tout sécurisant et enrichissant. Il permet à la fois d'harmoniser les pratiques en élaborant des méthodes communes, de mutualiser les compétences à travers l'échange et l'entraide, et de renforcer la continuité et la cohérence de l'offre de service :

- « *Quand on a un problème sur un point, on en discute, on peut poser la question. Dans une petite commune, on est un peu seul au monde* ».
- « *Le gros point fort, c'est qu'enfin, nous avons trouvé des interlocuteurs qui sont concernés par nos problématiques. C'est bien de pouvoir confronter nos méthodes de travail, de pouvoir avoir des collègues* ».
- « *Avant, on était chacun dans notre coin, alors que là on travaille ensemble pour la programmation, la prestation, la plaquette. On travaille sur une identité pour avoir une présentation commune* ».

Le travail collectif a pour effet d'atténuer les appartenances communales au profit d'une offre de service globale. À titre d'exemple, les responsables d'équipements sportifs ou culturels travaillent désormais en grande partie sur une programmation d'animations et de manifestations commune à l'ensemble du territoire de la communauté.

Par ailleurs, ce regroupement est souvent très avantageux pour les petites communes, qui peuvent bénéficier de l'expérience et des moyens des plus grosses collectivités. Dans une communauté, « *certaines bibliothèques n'avaient pas de collection de films : avec l'intercommunalité, elles ont pu constituer une collection de films sur laquelle la médiathèque spécialisée a travaillé avec eux* ».

Malgré cela, ce changement n'est pas toujours bien vécu car l'aspect sécurisant peut aussi signifier une perte d'autonomie, et l'harmonisation, une remise en cause de ses propres pratiques :

- « *Le gros changement, c'est le travail avec les autres. C'est super de travailler toute seule. Je trouve qu'il y a une perte d'autonomie à travailler en intercommunalité* ».
- « *En mairie, on bénéficiait aussi d'une autonomie de fonctionnement, liée à une forme de confiance et d'expertise* ».
- « *Certains se sont retrouvés en très grande difficulté : ils sont passés d'une structure où ils étaient le seul à pouvoir décider de tout, à des situations de compétition, de comparaison des pratiques* ».

2.3 - L'évolution de l'organisation des services

2.3.1 - Une structuration de l'encadrement

Quelle que soit la taille de la communauté, les agents observent une structuration progressive de l'organisation des services. *« Ici, c'est une structure plus récente, elle s'est construite au fil des années. Chaque année, ça s'est structuré un peu plus ».*

Globalement, le mouvement est à un renforcement de l'encadrement à mesure de la croissance de la communauté. Pour les agents, cette évolution semble présenter autant d'intérêts que d'inconvénients : si la présence d'une hiérarchie procure une plus grande écoute et une meilleure protection, elle est également plus contraignante et restreint l'autonomie. D'après un agent, *« j'ai un peu moins d'autonomie sur le poste. C'est un peu frustrant, mais en même temps, on peut s'appuyer sur la hiérarchie. C'est différent. On a un appui plus important sur les projets, qu'on n'avait pas à la ville. En cas de problème, c'est pratique et utile ».*

Par ailleurs, les agents font état d'une volonté de moderniser les modes de management dans une perspective plus participative, basée notamment sur la transparence et la communication :

- *« C'est plus motivant aussi car on travaille en concertation et la directrice de pôle nous demande ce qui va ou ne va pas. Les agents sont mis à contribution, on se sent impliqué ».*
- *« En face, on a des gens qui nous font confiance, c'est nouveau. À la mairie, c'était l'ancienne école : quand on faisait une proposition, ce n'était pas bon car on n'était pas le chef ».*

La situation est un peu spécifique pour les organisations territorialisées. Les agents n'observent pas forcément un renforcement de l'encadrement dans les structures, mais plutôt une croissance des directions de coordination au siège. D'après un agent, *« lors de la création de la communauté, on était très autonome. C'est moins le cas aujourd'hui avec la création de la direction de l'espace public, qui est une direction d'experts qui produit des guides, mais qui est aussi une instance de validation de nos projets, qui n'existait pas avant. C'est une bonne chose car ça donne de la cohérence, mais on a rencontré des difficultés en matière de lisibilité des procédures et des modes de fonctionnement ».*

2.3.2 - Une carence transitoire des services fonctionnels

Beaucoup d'agents font état d'un retard dans la structuration des services fonctionnels à leur arrivée en communauté. Le premier service visé est souvent celui des ressources humaines, mais ont aussi été cités les finances, les marchés, l'informatique, et même l'intervention des services techniques.

Plusieurs facteurs explicatifs peuvent éclairer ce retard de structuration :

- la jeunesse de la structure, les services n'ayant pas encore pu s'organiser ;
- la taille de la structure, en lien avec un effet d'échelle décroissant pour l'agent ;
- la croissance forte et rapide de la structure, surtout si elle a connu des transferts récents importants qu'elle n'a pas encore assimilés.

Il ne s'agit alors que d'une étape, les services connaissant un rattrapage par la suite. *« On arrivait d'une commune de 3500 agents dans une structure de 800. Au départ, les bulletins de salaire, etc., tout allait moins vite. Ça s'est mis en place progressivement. On a eu une petite période d'adaptation vite réglée ».* Mais cette carence marque beaucoup les agents à leur arrivée, d'autant plus qu'elle s'inscrit en faux par rapport à l'image de performance que pouvaient avoir les agents de l'intercommunalité. *« Ça a été la surprise : je pensais arriver à la pointe du modernisme, et en fait, j'ai eu l'impression d'un retour en arrière sur certains domaines, comme l'informatique ».*

A titre d'illustration, certains agents ont fait état d'arrêtés non signés, d'erreurs sur les bulletins de paie, ou encore d'absence de prise en compte des demandes de promotion ou de temps partiel. La plus grosse difficulté, c'est de ne pas avoir d'interlocuteur ou de ne pas l'avoir encore identifié : *« On est perdu dans l'organisation. On ne sait pas vers qui se tourner. On n'a pas de vrai service ressources humaines ».*

Les services des ressources humaines, notamment, doivent souvent fournir un effort très important de traitement et d'harmonisation à l'arrivée des agents, sans que la mesure ait toujours été prise de l'importance du travail à accomplir, ni que les moyens aient été ajustés. *« Ça a beaucoup bougé pour la direction des ressources humaines, passant d'une cinquantaine d'agents à 350. On a dû mener un gros travail de mise en cohérence des régimes indemnitaires et des rythmes de travail ».*

Dans certains cas, encore peu familiers des services communautaires en construction, les agents continuent à avoir recours aux services de leur ville d'origine. « *Le service marché a été long à être mis en place à la communauté, donc j'ai pendant longtemps sollicité les services de la ville. Mais aujourd'hui, les services de la communauté sont rodés et les gens changent, donc on ne les connaît plus à la ville* ». À terme, les services s'adaptent et les agents prennent de nouvelles habitudes au sein de la communauté.

POINTS À RETENIR :

- Un choix majoritaire d'un nivellement des avantages acquis par le haut qui facilite l'adhésion des agents.
- Un effort important de modernisation et de renouvellement des équipements à l'arrivée des agents.
- Une démarche d'harmonisation des pratiques qui représente une opportunité d'optimisation des modes de fonctionnement et met l'accent sur le développement du travail en réseau.
- Un besoin d'accompagnement des agents sur les changements de pratique et les outils de la méthodologie de projet.
- Des services fonctionnels souvent sous-dimensionnés à la naissance de la structure.

III - L'évolution du rapport à l'environnement communautaire

L'intégration dans une communauté entraîne une modification des rapports entretenus par les agents avec leurs trois principaux interlocuteurs que sont les usagers, les élus communautaires et les communes membres.

3.1 - Un processus de rapprochement vers l'utilisateur

3.1.1 - Une progression de l'identification de la communauté par la population

D'après les agents, les communautés sont encore très méconnues du grand public. Cette carence s'explique par l'éloignement des usagers des missions initiales d'étude et de projet des intercommunalités et la confusion entre les différentes strates de collectivités. « *La population ne perçoit pas du tout ce qu'est l'intercommunalité. Ils mélangent souvent la commune et l'intercommunalité. On a trop de strates et les gens ne s'y retrouvent pas du tout* ». Pour les usagers, l'intercommunalité est une entité abstraite, floue, parfois même confondue avec une entreprise privée.

Néanmoins, les agents observent une meilleure connaissance des communautés par le public depuis leur création et surtout grâce au développement de services directs à la population. « *C'est quand même plus connu aujourd'hui qu'il y a quelques années. La communauté existe dans l'esprit des gens* ».

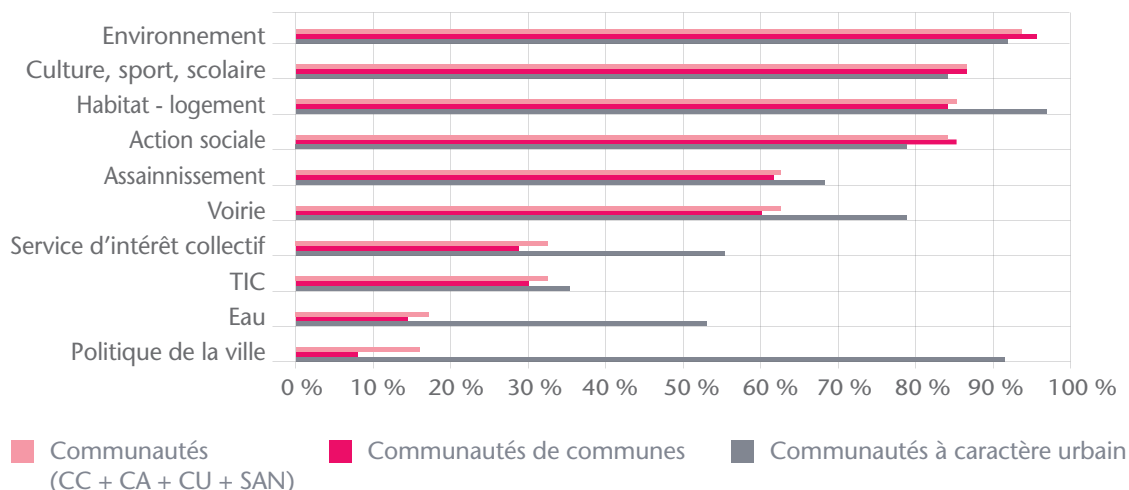
Le service le plus connu est celui de la collecte des déchets ménagers, qui fait souvent figure de vitrine des communautés. Le logo figurant sur les documents de communication, mais aussi les poubelles des usagers, les camions-bennes ou même les tenues des agents sont des vecteurs importants de reconnaissance. Le positionnement des communautés sur un service tel que la petite enfance, participe également à une meilleure identification des établissements. D'après un agent, « *on est surtout identifié pour nos compétences optionnelles car sur l'administration de projet, le citoyen n'a pas de visibilité* ».

Face aux usagers et même auprès de leur entourage, les agents jouent un rôle essentiel dans la diffusion de l'information en tant que représentant de l'intercommunalité. La méconnaissance du public amène les agents à être porteurs de l'image de la communauté : « *Ce sont eux les ambassadeurs de l'agglo. Pour la population, la communauté, c'est la collecte des déchets* ».

3.1.2 - Un positionnement de plus en plus axé sur la proximité

Cette progression de la connaissance des institutions communautaires est révélatrice de l'évolution de leur offre. Caractérisées jusqu'alors par leur éloignement de la population, il semble aujourd'hui que les communautés s'investissent de plus en plus sur une offre en lien direct avec l'utilisateur. « *Pendant longtemps, on était protégé car on n'avait pas de rapport direct à l'utilisateur, mais c'est en train de changer : ce n'est plus une spécificité* ».

Compétences communautaires au 1^{er} janvier 2012



D'après le graphique ci-dessus, en dehors des compétences obligatoires, plus des deux tiers des communautés sont compétentes en matière de politiques de l'habitat et du logement, d'action sociale, de collecte et traitement des ordures ménagères, d'équipements culturels, sportifs et scolaires ainsi que pour la protection et la mise en valeur de l'environnement. Globalement, tous les champs connaissent une progression depuis le début des années 2000⁷, avec une hausse particulière pour des domaines jusqu'alors moins investis tels que l'action sociale.

Initialement positionnées sur des compétences obligatoires comme le développement économique ou l'aménagement, peu concrètes pour le public, le choix de transférer des compétences de contact avec l'usager ou de mettre en place des structures de proximité rapproche les communautés de la population. Selon un directeur général des services, « *les intercommunalités, bâties sur le développement économique, sont attendues sur les services à la population. C'est le moment de se structurer pour adapter au mieux nos moyens grâce aux économies d'échelle* ». Certaines communautés font ainsi le choix de mutualiser leurs services avec leurs communes membres afin de développer des pôles territoriaux (déconcentration de services communautaires) ou de nouveaux services à la population, tels que la garde des enfants de moins de trois ans⁸. Des maisons des services publics, regroupant des acteurs de proximité (ADMR, antenne de la CAF, etc.) peuvent également être créées à l'échelle communautaire.

Les structures dans lesquelles persiste un éloignement de la population le sont du fait de la croissance de leur taille et non plus en raison de la nature de leurs compétences. La distance à l'usager est de moins en moins un trait caractéristique des communautés, qui se positionnent davantage sur la proximité.

3.1.3 - Un effet encore limité sur la fréquentation

Du fait de leur ouverture aux autres communes du territoire, le passage en intercommunalité n'a pas particulièrement entraîné d'afflux d'usagers supplémentaires dans les établissements ouverts au public, comme beaucoup d'agents l'avaient appréhendé. Même si nous ne disposons pas de chiffre global à ce sujet, les agents expliquent ce faible impact par une fréquentation antérieure de la structure par les usagers d'autres communes. D'après un agent, « *la couverture du territoire n'a pas trop changé le public accueilli, car on avait déjà l'habitude de recevoir un public issu des petites communes alentour. On avait peur d'un afflux, et on est quand même rassuré car il n'y a pas eu d'effet important* ».

On peut cependant noter une évolution de la fréquentation pour certains équipements culturels et sportifs dont l'offre a été redéfinie avec l'intégration à l'intercommunalité. À titre d'exemple, « *avant 2002-2003, notre médiathèque était consacrée au cinéma, et il n'y en avait pas du tout dans les autres. Avec le passage à l'intercommunalité, toutes les collections de films se sont diffusées dans chaque médiathèque. De notre côté, on a ressenti une légère baisse car les gens trouvaient leur compte à proximité* ».

En revanche, pour les agents des services opérationnels issus d'un environnement urbain, l'intégration d'une structure communautaire entraîne une modification importante du profil des usagers et des caractéristiques du territoire, à travers l'ouverture à des communes plus rurales. À titre d'exemple, les agents de collecte des déchets ménagers attestent d'une évolution dans leur rapport avec le public. « *Dans les petites communes, les relations avec les gens sont différentes. Les gens sortent plus facilement de chez eux pour nous parler et nous demander des choses : c'est beaucoup plus direct. En ville, les usagers appellent la mairie pour se plaindre* ».

En outre, cette extension du territoire nécessite un travail d'appropriation des caractéristiques des nouvelles communes par les agents. « *Avec la communauté, il a fallu s'approprier les autres communes. Au départ, je ne connaissais pas tout. Il a fallu prendre la voiture, visiter les sites d'activité, qu'on prenne contact pour qu'on nous identifie* ».

3.2 - Une redéfinition de la relation à l' élu

Les agents attestent d'une plus grande distance avec les élus en intercommunalité qu'en commune. Ils l'expliquent d'abord par une moindre présence des élus dans les locaux et par une structure hiérarchique plus développée. En outre, la prise de décision est aussi moins directe du fait du nombre de communes qui composent la communauté : « *Les élus n'ont pas le même positionnement car ils sont tributaires aussi des élus des autres communes* ».

Cet éloignement des élus a un double effet pour les agents : il signifie à la fois une perte de réactivité et d'autonomie décisionnelle liée aux contacts moins réguliers, mais aussi la disparition de sollicitations diverses par les élus. « *Le fait de ne plus voir l' élu : c'est à la fois bon et mauvais. Avant, l'échange avec l' élu permettait de savoir si on pouvait se positionner ou pas sur un événement avec une bonne réactivité. Par contre, il pouvait y avoir des demandes personnelles des élus, ce qui est moins le cas maintenant* ». En effet, les élus

⁷ Voir AdCF, État de l'intercommunalité. 2009

⁸ Pour plus de précisions, voir AdCF/INET, La mutualisation des services : un enjeu d'intégration intercommunale, 2011, p. 62

communautaires n'ont pas une autorité aussi directe sur les agents qu'un maire au sein d'une commune. D'après un agent, *« un maire peut venir vous demander des choses pour sa commune. À la ville, je n'étais qu'au service de la commune, alors les élus venaient en terrain conquis. Ici, les maires sont plus mesurés »*.

Pour les agents, ce changement n'est pas toujours évident. Dans un premier temps et par habitude, beaucoup ont continué à travailler en direct avec leurs élus, surtout pour ceux qui ont conservé le même élu référent. *« En arrivant, j'ai réalisé que ça ne faisait pas partie des pratiques de l'intercommunalité de travailler autant en proximité avec mon vice-président. Le fait d'avoir une hiérarchie et d'avoir 12 maires sont des dimensions très intriquées. Il a fallu que je me protège par rapport à l'élu et que je lui explique que je ne pouvais pas travailler avec lui de la même façon »*. Dans de nombreux cas, c'est le rôle de chef de service que peuvent parfois tenir les élus dans les petites communes qu'il convient de redéfinir et repositionner dans les relations élus–agents avec le nouveau cadre de travail intercommunal. *« Le rôle des élus n'est pas anodin non plus : les entretiens d'évaluation se font dans certaines communes avec l'élu. En intercommunalité, ils ont un rôle plus stratégique de définition d'objectifs, d'analyse des enjeux et de choix d'une proposition »*.

Là aussi, l'éloignement est variable en fonction des caractéristiques des intercommunalités. En effet, le niveau d'implication des élus et l'intégration de structures aux effectifs plus réduits ou de proximité peuvent avoir un effet inverse de rapprochement des élus. En outre, cette dimension a peu d'impact pour les agents issus de structures importantes ou de services fonctionnels, pour qui l'éloignement était déjà présent.

En revanche, la moindre politisation semble être une des caractéristiques de structures intercommunales. L'échange entre élus, nécessaire à la prise de décision, aboutit très fréquemment à un consensus plutôt qu'à des combats partisans. D'après un élu, *« la communauté est un lieu de travail, pas un lieu pour faire de la politique »*. De plus, le positionnement de l'élu face à l'usager est différent puisque ce dernier n'est pas un électeur direct. Selon un agent, *« Quand on va voir un riverain, l'élu n'est pas son élu, il ne joue pas son mandat. C'est différent pour l'élu, mais aussi pour moi »*.

Néanmoins, étant donné la montée en puissance des intercommunalités et l'extension de leur périmètre d'action, certains interlocuteurs notent l'apparition d'une opposition au sein des assemblées communautaires. Par ailleurs, l'envergure des projets intercommunaux et la réforme de la fiscalité locale incitent beaucoup d'agents à être favorables à une élection des élus communautaires : *« Dans la mesure où la fiscalité économique n'est plus possible à ajuster, il va y avoir un report sur la fiscalité des ménages. Ça mériterait que les orientations de la communauté soient plus largement débattues »*.

3.3 - Un rapport spécifique aux communes

3.3.1 - Un rôle essentiel de coordination

Pour les agents, la dimension la plus spécifique de l'intercommunalité est le rôle de coordination, de concertation et de consultation de ces structures. En effet, les initiatives prises au niveau intercommunal sollicitent l'implication d'un grand nombre d'acteurs qu'il faut pouvoir mobiliser et faire adhérer à des objectifs communs. D'après un agent, *« l'intercommunalité exige beaucoup d'explication, de disponibilité pour répondre aux questionnements de chacun »*. La logique consensuelle recherchée entre élus rejaille également sur les relations entre administrations communales et communautaires. Pour un agent, *« une différence entre salarié communal et communautaire est que le salarié communautaire agit sur un domaine, un champ d'activité qu'il doit partager avec les collègues des communes et les élus communaux. Le cadre communautaire doit toujours composer, écouter. Il est plus dans l'accompagnement, l'aide à la décision »*.

Dans ce cadre, le management par projet est la méthode la plus adaptée à l'échelle communautaire. Pour certains agents, il s'agit de leur principal mode de fonctionnement. Par exemple, dans le domaine des transports, le rôle de l'intercommunalité est de rassembler tous les acteurs autour du projet pour travailler en partenariat avec eux.

Il s'agit avant tout d'un travail de rencontre et d'échange avec les interlocuteurs des communes membres concernés, qui sont aussi bien des élus, des conseillers municipaux, des directeurs généraux des services ou encore des directeurs des services techniques. Pour certains projets, il est arrivé que les démarches soient présentées à l'ensemble des conseils municipaux des communes membres avant d'engager une action. Pour les agents, ces étapes de concertation sont considérées à la fois comme « chronophages », mais aussi indispensables pour la faisabilité du projet : *« des fois ça prend un peu plus de temps, mais ça désamorce les polémiques »*.

La proximité avec les communes et le potentiel enchevêtrement des compétences rendent nécessaire la coordination entre intercommunalité et communes. *« Il y a beaucoup d'interconnexions entre la communauté et les communes : la communauté utilise les vestiaires d'une salle de sport communale et la commune utilise la cantine communautaire. Ça nécessite de la coordination »*. Selon les agents, l'avantage de ces démarches est de pouvoir unifier et rendre plus cohérente une politique sur le territoire.

Ce rôle de coordination amène certaines communautés à développer également une fonction d'animation de réseau sur le territoire, même si elle reste encore émergente. La nécessité de réunir différents interlocuteurs pour des projets communautaires permet de renforcer les liens entre les communes grâce à une meilleure interconnaissance. *« La communauté a même joué un rôle d'animation au niveau des salariés communaux en réunissant les secrétaires de mairie dans le cadre de réunions ou de repas. Alors qu'avant sa création, les secrétaires de mairie s'appelaient à peine »*. Les communautés peuvent alors aborder d'autres problématiques partagées avec les directeurs généraux des services, ou des interlocuteurs par secteurs, comme les directeurs des services techniques ou de centres communaux d'action sociale.

Des réflexions ont notamment été menées en matière de gestion territoriale de l'emploi et des compétences, qui ont pu se traduire notamment par l'identification de besoins de formation communs, débouchant sur la mutualisation du plan de formation. Néanmoins, les communautés se questionnent sur ce rôle d'animation du territoire, pour que cela n'empiète pas sur les prérogatives des centres de gestion. *« On est à un tournant : il faut que la communauté s'interroge sur les services qu'elle peut rendre aux communes. En même temps, il y a un risque de se mettre en porte-à-faux vis-à-vis du centre de gestion »*.

3.3.2 - Une attente ambivalente de la part des communes

Les relations entretenues avec les communes sont traversées par différents enjeux en fonction de la taille de la collectivité. Tout d'abord, les conditions d'échange ne sont pas les mêmes entre une ville-centre de taille importante et les autres communes membres : alors qu'il s'agit le plus souvent d'un interlocuteur unique en petite commune, élu ou directeur, la multiplicité d'interlocuteurs et de strates hiérarchiques peut rendre plus complexe la prise de décision collective avec une ville-centre. En contrepartie, le niveau de technicité et les exigences ne sont pas les mêmes.

Ce sont surtout les attentes vis-à-vis de la communauté qui varient selon qu'il s'agisse d'une ville de grande taille ou d'une commune plus rurale. Si les villes-centres peuvent être parfois dans des situations de concurrence avec les communautés, les communes membres expriment des positions très ambivalentes, entre besoin et défiance. Ces dernières vont en effet exprimer des attentes fortes à l'égard de la communauté d'une mutualisation des moyens et des compétences. Beaucoup souhaitent un soutien sur des champs d'expertise tels que les marchés publics ou l'informatique. Il s'agit également de pouvoir mutualiser les fonctions d'étude et d'ingénierie, comme par exemple sur le respect des normes d'accessibilité.

Mais si l'intercommunalité est considérée aujourd'hui comme incontournable, elle suscite néanmoins une crainte de dépossession progressive des compétences communales. Pour un agent, *« les communes ont une attente en matière de mutualisation, et en même temps elles se disent : ce sera encore ça de moins dans les communes »*.

3.3.3 - Un positionnement délicat pour les agents

Dans ces conditions, le positionnement par rapport aux communes n'est pas toujours facile à appréhender pour les agents. La conduite de leur action pose un problème de légitimité : alors qu'aucun lien d'ordre hiérarchique n'oblige les communes à suivre les avis des agents communautaires, ils ont néanmoins besoin d'elles pour faire avancer leurs projets. D'après un agent, *« c'est compliqué de conduire des travaux et de les contrôler quand on n'a pas de légitimité »*.

Dans un premier temps, certaines communes ont pu interpréter l'intervention des communautés comme de l'ingérence. *« Au début, dans les communes qui ne connaissaient pas l'agglomération, elles se demandaient pourquoi on s'occupait de leurs affaires »*. Les difficultés de communication ont même pu mener à des incompréhensions : *« Dans les communes, on peut être perçu comme arrogant. Dans notre rôle de coordination, on a dû donner des directives mal perçues »*.

De plus, les agents communautaires doivent porter attention à ne pas désolidariser leur politique de celles des communes, au risque de les mettre en porte-à-faux, même pour des mesures internes. À titre d'illustration, la mise en place des ratios d'avancement dans une communauté, conditionnant l'avancement de carrières des agents, doit se faire en concertation avec les pratiques des communes membres pour éviter un trop grand décalage d'une collectivité à l'autre. Pour l'agent en charge du dispositif, *« il faut penser à protéger les élus car ils ont une double casquette de maire et de conseiller. On est arrivé à un système commun, car on ne fait pas cavalier seul : c'est l'esprit communautaire »*.

Les secrétaires de mairie en communauté de communes sont particulièrement concernés par cette problématique de positionnement entre commune et communauté. Travaillant directement pour un ou plusieurs maires, ces agents sont un relais fort utile de l'intercommunalité dans la commune. Mais cette fonction peut parfois impliquer des positions délicates, en cas de désaccord entre les décisions de la communauté et les aspirations du maire. Selon un agent, *« si une commune veut faire une zone d'activité et que l'intercommunalité répond qu'il y a déjà une zone d'activité prévue sur une autre commune, le maire voudra toujours sa zone d'activité, et nous, on doit rester son collaborateur »*.

Pour structurer ces rapports, les agents ont recours à différents outils tels que des schémas directeurs, des conventionnements, ainsi que les comités de pilotage et techniques de la méthodologie de projet.

POINTS À RETENIR :

- Une progression de la reconnaissance des structures communautaires grâce à un positionnement de plus en plus en proximité des usagers.
- Une moindre politisation des élus qui risque de s'atténuer au regard de la montée en puissance des enjeux à l'échelle intercommunale.
- Un besoin fort en matière de coordination, de concertation et d'accompagnement des communes, perçu comme «chronophage» mais indispensable, et qui renvoie à la légitimité d'intervention des agents communautaires en dehors d'un cadre hiérarchique.
- Des communes ambivalentes, partagées entre attentes et défiance, entre volonté de mutualiser ou transférer et sentiment de dépossession.

IV - Identité et perspectives d'évolution

4.1 - L'émergence d'une identité communautaire

Nous avons tenté de saisir le sentiment d'appartenance qu'ont pu développer les agents à leur nouvelle structure, notamment à travers un détachement progressif de leur commune d'origine, des situations très fédératrices d'opposition à la ville-centre et d'expérience de création de la structure, ou d'adhésion forte au principe de l'intercommunalité.

4.1.1 - Une disparition progressive de l'appartenance communale

Pour beaucoup d'agents, l'attachement à leur commune d'origine reste encore très prégnant. L'identité forte de la strate communale comparée au manque de reconnaissance de l'intercommunalité par la population et ses partenaires est souvent un frein important au développement du sentiment d'appartenance des agents. *« Quand on appelait au nom de la mairie, toutes les portes s'ouvraient. Alors qu'avec la communauté, il faut donner des explications ».*

En outre, lorsque le président n'est pas maire de la ville-centre, il s'agit souvent d'une personnalité plus consensuelle et moins politique qu'en commune. Pour cette raison, l'identification à la structure est différente pour les agents. L'un d'entre eux résume son passage à la communauté de la façon suivante : *« vous êtes mon employeur, mais j'ai eu un patron »*. La moindre personnalisation de l'employeur en communauté implique un rapport d'une plus grande neutralité des agents à la communauté.

Le sentiment d'appartenance à la commune disparaît néanmoins progressivement par l'action de différents facteurs :

- l'harmonisation des pratiques, à travers des démarches de rationalisation ou de fonctionnement en réseau qui favorisent la constitution d'une culture commune ;
- la modification de l'organisation territoriale, qui détache l'agent des frontières communales ;
- le renouvellement des agents, avec un recrutement direct par la communauté.

Si le sentiment d'appartenance communale s'atténue, la constitution d'une identité communautaire propre rencontre néanmoins toujours un certain nombre de difficultés :

- un sentiment de double appartenance pour les secrétaires de mairie, qui travaillent en direct pour les maires et assurent des permanences dans les communes ;
- l'impression de ne pas être à leur place en communauté pour certains services de proximité, pour qui l'image de structure d'étude, experte et technique rend difficile l'intégration à l'établissement. Selon un agent, *« la communauté est une structure souple, qui doit être réactive et adaptable. Et nous, on est des structures lourdes en masse salariale, en porte-à-faux avec cette structure »* ;
- la difficulté de l'éclatement des sites et de la diversité des horaires pour construire une unité.

À cet effet, les communautés cherchent à développer des manifestations internes réunissant tous les agents, telles que la cérémonie des vœux, le repas de Noël ou la visite des équipements communautaires.

On peut également évaluer l'attachement des agents à leur nouvelle structure en fonction de leur volonté ou non de retour chez leur ancien employeur. La majorité des agents rencontrés ne souhaite pas un retour dans leur commune d'origine pour les raisons suivantes :

- leur poste actuel en communauté leur donne entière satisfaction ;
- l'intercommunalité étant considéré comme une structure d'avenir, le retour en commune est associé à un retour en arrière, voire une régression. Pour certains, la ville est en perte de vitesse depuis les transferts, qui l'ont « vidée de sa substance », la laissant en « déliquescence » ;
- le développement de processus de mutualisation qui rendent peu pertinents une mobilité entre les deux structures.

Au demeurant, l'intérêt des agents semble avant tout attaché au poste, plus qu'à l'employeur. Beaucoup d'agents témoignent que leur choix repose d'abord sur le contenu du poste, mais concèdent qu'il leur sera difficile de trouver un poste qu'il leur convienne en dehors de l'intercommunalité. Il s'agit dans de nombreux cas d'une question de taille de la structure, selon qu'on privilégie les caractéristiques de travail inhérentes aux structures de petite ou de grande taille. Le retour en commune est plus facilement envisagé dès lors que l'intégration n'a eu que peu d'impact sur la nature de l'activité et l'environnement de travail.

Pour certains, le passage à la communauté a même pu débloquent la mobilité: le fait d'avoir changé d'employeur semble avoir ouvert de nouvelles possibilités. D'après un agent, « *j'ai quarante-huit ans, et aujourd'hui je pourrais partir dans une autre collectivité pour un autre projet. L'idée, c'est qu'on n'est pas bloqué dans une structure. À la mairie, ça paraît plus difficile de bouger* ».

4.1.2 - Une identité communautaire forte dans deux cas particuliers

On peut identifier deux cas pour lesquels le sentiment d'appartenance à la communauté est particulièrement fort: celui d'une ville-centre prédominante et la situation des agents présents dès la naissance des intercommunalités.

■ ■ Une volonté de différenciation de la ville-centre

Le poids de certaines villes-centres dans l'intercommunalité peut amener les agents à définir leur appartenance à la communauté par opposition à leur ancien employeur. Cette situation se transpose plus difficilement aux communautés de communes rurales ou en région parisienne, où le poids de la ville-centre est plus modeste.

Souvent le plus gros pourvoyeur de personnel, la ville-centre sert généralement de modèle de référence pour harmoniser les conditions de travail ou les pratiques professionnelles. Dans certains cas, l'emprise de la ville est tellement forte qu'elle incite les agents à vouloir s'en différencier. Pour un directeur général des services, « *nos rapports sont plus apaisés du fait du départ de l'ancien directeur général des services de la ville, avec qui il y avait un peu le rapport du maître à l'élève* ».

L'environnement dans lequel est née la communauté peut être déterminant pour expliquer les relations avec la ville-centre. En effet, une trop grande proximité initiale entre le personnel de la ville et celui de l'intercommunalité peut renforcer la volonté de distinction des agents: « *pendant les six premiers mois, la gestion de l'intercommunalité a été faite par les services municipaux. Les agents ont le sentiment que la ville les a phagocytés* ».

C'est en réaction à une confusion entre les structures que les agents veulent affirmer la communauté comme une entité propre et distincte de la ville. « *Les agents veulent être identifiés comme fonctionnaires de la communauté. Ils veulent que la population la reconnaisse comme une collectivité à part entière, qu'elle ait une identité propre* ». Même si cette volonté d'indépendance intervient à différents degrés, elle peut se traduire par des petites rivalités, des antagonismes, voire des conflits dans les relations entre les agents des structures. Pour l'un d'entre eux, « *la coupure s'est faite rapidement entre la commune et la communauté. Avec nos anciens collègues de la ville, il y a eu des critiques de la part de gens qui travaillaient ensemble avant. C'est allé jusqu'à quelques conflits* ».

Pour une communauté, l'opposition à la ville-centre s'est manifestée à travers la création d'une section syndicale et d'un comité des œuvres sociales spécifiques à la communauté, alors qu'ils étaient jusque-là communs avec la ville-centre. Pour les agents, il s'agit d'une véritable stratégie de distinction avec la ville: « *le fait d'avoir un syndicat autonome est un signe très fort pour se démarquer* ». Les représentants syndicaux veillent à négocier des avantages différents de ceux de la ville pour asseoir la spécificité de la communauté. Pour un représentant syndical, « *depuis qu'on a le syndicat, on revendique notre identité. C'est symbolique: ils nous ont accordé la fermeture administrative pour le pont du 14 juillet, alors que ça n'a pas été fait à la ville* ».

Hormis ce cas, peu d'éléments ont été recueillis sur le rôle des organismes syndicaux. En effet, pour beaucoup de communautés rencontrées, les effectifs des structures ou leur création encore récente n'ont pas permis l'élection de représentants du personnel. Les plus grandes communautés ont pu néanmoins connaître certains conflits sociaux, en lien avec les rémunérations ou les horaires de travail. Mais les transferts n'ont pas semblé cristalliser particulièrement les revendications. Les négociations menées dans ce contexte ont même pu être fondatrices des relations sociales dans l'établissement. Pour un agent du service des ressources humaines, « *tous les transferts ont été faits avec les organisations syndicales. Ça s'est plutôt bien passé, et ça a marqué notre fonctionnement actuel avec les organisations syndicales* ».

■ ■ Un sentiment d'appartenance pérenne des « pionniers »

La deuxième situation pour laquelle le sentiment d'appartenance à l'intercommunalité est particulièrement fort concerne les agents présents à la création de la structure. Ces agents s'identifient à des « pionniers » ou des « fondateurs » dans la mesure où ils ont participé à la mise en place et au développement de la structure. Ils ont vécu cette expérience comme une aventure professionnelle et humaine marquante. D'après un agent, « *c'était une période très enrichissante. C'est un moment important à vivre dans une carrière. On était dans une autre dynamique* ».

La phase de construction de l'intercommunalité paraît particulièrement fédératrice. Souvent initiée dans de petites équipes, les agents font part de la grande liberté d'innovation dont ils ont bénéficié. « *On a eu de la chance, car on a construit notre identité et nos méthodes de travail. Quand on arrive quelque part, il faut s'adapter à la culture. À l'interco, on a eu le confort de créer notre propre culture* ». À cette dimension, les agents

ajoutent une grande convivialité et une interconnaissance forte avec l'ensemble de l'équipe. L'importante charge de travail que représentait la création de la structure a permis également un rapprochement et une entraide entre les agents. Très souvent, ces agents restent dans la structure et conservent ce sentiment fort d'appartenance à l'intercommunalité tout au long de leur parcours.

4.1.3 - L'adhésion au principe de l'intercommunalité

L'émergence d'une identité communautaire est renforcée par l'intérêt que reconnaissent les agents au regroupement en intercommunalité en matière de service rendu. D'après une étude de la Mutuelle Nationale Territoriale, les agents estiment que l'intercommunalité permet de proposer de meilleurs services à la population, garantit une meilleure cohérence, sert mieux l'intérêt général tout en conservant le contact avec les usagers⁹. Les agents rencontrés ont confirmé ce constat en soulignant les avantages que représente l'intercommunalité sur différents plans :

- une extension de l'offre existante à des communes rurales qui n'y avaient pas accès ;
- une échelle de travail pertinente pour les projets sur le territoire, qui permet de dépasser la compétition entre les communes ;
- une mutualisation des moyens pour faire des économies d'échelle ;
- une capacité d'ingénierie et d'étude au service de l'ensemble des communes, qui porte des missions que les communes seules ne pourraient assumer, comme l'accessibilité aux handicapés ;
- la mise à niveau des équipements et l'homogénéisation de l'offre sur le territoire, par le biais d'une tarification ou une billetterie unique ;
- l'ouverture de nouveaux établissements et l'offre de nouveaux services.

Un clivage peut même exister entre la reconnaissance d'un intérêt général à l'intercommunalité d'un point de vue global alors qu'elle représente une perte d'autonomie ou de responsabilités au niveau personnel.

Les avantages perçus par les agents sont d'autant plus importants que ceux-ci sont fréquemment des citoyens et usagers de l'établissement. Les agents apprécient la vision d'ensemble dont ils bénéficient sur les projets de leur territoire : « on n'est pas que des employés, on vit aussi sur le territoire ».

4.2 - Les perspectives d'évolution du point de vue des agents

Les représentations des agents relatives à l'évolution du paysage territorial sont étroitement liées à l'impact de la réforme territoriale sur les communautés comme sur les communes.

4.2.1 - L'évolution des structures communautaires

Globalement, les agents adhèrent aux principes d'un regroupement plus large et d'une simplification portés par le schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Une extension du périmètre communautaire peut être un enjeu fort pour les agents aussi bien en matière d'envergure des projets à traiter sur le plan professionnel, qu'en tant que citoyens résidant dans une commune concernée. En outre, une majeure partie des agents estime cette évolution inéluctable pour que la communauté puisse peser dans le paysage territorial. De la même façon, la réduction du nombre de strates est considérée généralement comme un facteur d'amélioration de la visibilité de l'intercommunalité pour la population.

Néanmoins, si l'intérêt est bien perçu sur un plan global, le schéma implique un accroissement de la taille des structures qui génère des appréhensions de la part des agents. L'anticipation de nouvelles fusions ou extensions de périmètre suscite la crainte d'une perte de proximité et de qualité dans les relations humaines due à la croissance de la structure. Beaucoup évoquent un seuil à ne pas dépasser, au-delà duquel la structure changerait de nature. D'ailleurs, certains agents constatent une tendance des intercommunalités à se rapprocher des modes de fonctionnement des communes de grande taille dont ils sont issus. D'après un agent, « on connaît la même évolution que j'avais vue à la ville. On a connu une ambiance où il y avait presque une abolition de la barrière hiérarchique, et là on revient à un fonctionnement plus traditionnel ».

L'autre crainte soulevée par les schémas départementaux de coopération intercommunale est celle relative à l'éclatement des communautés. Les agents redoutent que la structure puisse être dissoute et disparaître par rattachement des communes membres à des établissements différents.

9 MNT, L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent, Les cahiers de l'observatoire social territorial, n°1, décembre 2010

Ces craintes sont aussi liées au fait que, lors de nos rencontres avec les agents, les schémas concernant les communautés n'étaient pas encore tous stabilisés. Dans certains cas, le projet des élus communautaires ne correspond pas aux préconisations du schéma. Les communautés étudient les différentes stratégies qui s'offrent à elles, qu'il s'agisse de fusion, de nouveaux transferts ou de mutualisation, pour éviter de se faire imposer un regroupement par le préfet ou d'être pénalisées en matière de dotation.

En outre, la sensibilisation des agents est fonction des enjeux que représente le schéma départemental de coopération intercommunale pour leur communauté. De manière générale, les contraintes de regroupement sont plus fortes pour les petites intercommunalités que pour les grandes, qui se situent plutôt sur des problématiques de mutualisation. En conséquence, alors que les agents des petites et moyennes structures sont particulièrement concernés et impliqués, ceux des intercommunalités de grande taille n'ont parfois même pas connaissance de la réforme en cours. Pour eux, *« les évolutions les plus importantes ne se feront pas sur les limites territoriales mais sur les compétences et les modes de gestion des compétences »*.

De manière générale, l'ensemble de ces questionnements renvoie à une certaine usure des agents face aux changements continuels dans les intercommunalités. Qu'il s'agisse de fusion, transfert de compétences, dissolution, intégration de nouvelles communes ou de mutualisation, l'incertitude sur le devenir des structures rend difficile pour les agents la projection dans l'avenir.

4.2.2 - L'évolution des communes

Le développement des structures communautaires renforcé par les schémas de coopération intercommunale, associé à un positionnement des communautés de plus en plus axé sur la proximité, interroge les agents et les élus sur le devenir de la strate intercommunale.

Très variable selon l'antériorité de l'établissement et les compétences exercées, les communautés rencontrées ont néanmoins fait part d'un certain nombre de transferts à venir ou envisagés. Les discussions portent sur la petite enfance, l'accueil de loisir, la voirie, mais aussi à terme sur l'urbanisme, domaine régalien jusque là très protégé, malgré une réticence encore grande des élus. Pour les interlocuteurs des communes rencontrées, le domaine qui paraît impensable à transférer reste celui de l'état civil.

Le contexte de transferts et de mutualisation renvoie au sentiment de dépossession des communes et à la définition du rôle de cette strate. Pour un secrétaire de mairie, *« pour les petites communes, s'ils mutualisent le personnel, il ne restera plus rien »*. Ces appréhensions sont plus particulièrement sensibles pour les petites communes rurales. Selon un élu, on assiste même au déclin de l'échelon communal : *« personnellement, je pense qu'au niveau des communes, on vit un épilogue dont la fin s'approche de plus en plus »*.

Globalement, le rôle des communes est de plus en plus envisagé, par les agents, dans le sens d'un maintien du lien social avec la population. Un élu témoigne que *« dans ma commune, on a des problèmes de dépendance, de désertification médicale : il faut qu'on suive tout le monde. Le maire a un rôle à jouer : il aura demain pour mission de repérer et d'identifier les problématiques en cas de canicule par exemple »*. Le contact personnalisé avec l'administré, la réalisation de l'état civil et l'organisation des manifestations locales semblent être considérées comme le noyau dur pour les communes. Mais dès qu'on touche à des problématiques plus larges, selon les agents rencontrés, la technicité requise nécessite pour les interlocuteurs un regroupement à un niveau intercommunal.

POINTS À RETENIR :

- Un sentiment d'appartenance communal qui s'estompe par l'harmonisation des pratiques, la réorganisation territoriale et le renouvellement des agents.
- Un attachement plus fort à l'intérêt du poste qu'à son employeur, sauf pour les agents « fondateurs » ou dans le cas d'une ville-centre prédominante.
- Une adhésion au principe de renforcement des regroupements issu de la réforme territoriale, même si la croissance des structures et l'incertitude des SDCI suscitent d'importantes inquiétudes.
- Une connaissance variable de la réforme en fonction du degré d'implication.
- Une évolution globale qui interroge les agents sur le devenir de la strate communale.

Conclusion

■ ■ *Les caractéristiques propres à l'intercommunalité*

Dans la perspective de cerner des caractéristiques spécifiques à l'intercommunalité, les principaux enseignements de cette étude portent sur :

- Une grande hétérogénéité des types et des formes d'intercommunalités, avec des écarts tels qu'ils rendent difficile une appréhension en tant que catégorie unique.
- Un effet d'échelle présent à tous les niveaux qui a tendance à neutraliser la spécificité.
- D'importantes mutations à l'œuvre dans les communautés relatives aux réformes territoriale et fiscale, à la raréfaction des ressources financières, et aux changements de positionnement des intercommunalités, qui parasitent la stabilisation de caractéristiques.
- Des caractéristiques emblématiques telles que l'éloignement de la population et des élus, l'administration experte d'étude et de planification, le taux d'encadrement élevé, qui ont tendance à s'estomper avec un mouvement de positionnement plus en proximité à travers le transfert de services à la population et le développement d'une administration territorialisée.
- Une caractéristique forte et singulière : la nécessité de concertation et de coordination et la montée en puissance d'un rôle d'animation du territoire.

■ ■ *Les problématiques émergentes en termes de ressources humaines*

En matière de problématiques de gestion des ressources humaines, on peut faire le bilan et les hypothèses d'évolution suivants :

- Une intégration à l'intercommunalité globalement réussie des agents, favorisée notamment par des régimes indemnitaires avantageux, des opportunités professionnelles, un renouvellement et une modernisation des équipements et le développement du travail en réseau, mais qui interroge la capacité des nouvelles communautés à maintenir ces conditions dans un contexte financier contraint.
- Un fréquent choc des cultures professionnelles à l'arrivée en intercommunalité, lié au passage d'une administration de gestion à une administration de projet, dont la conciliation pourrait amener à la naissance d'une culture mixte.
- Un passage en communauté qui exige d'importantes capacités d'adaptation au changement de la part des agents, aussi bien sur le plan des méthodes de travail que d'un point de vue organisationnel. Cette adaptabilité est non seulement sollicitée lors de l'intégration mais également tout au long du parcours, dans la mesure où les causes de changement sont multiples et continues en communauté, qu'il s'agisse du transfert de nouvelles compétences ou de l'intégration de communes supplémentaires, comme des démarches de fusion ou de mutualisation avec la ville-centre. Alors que certains agents le considèrent comme un gage de dynamisme et de renouvellement, d'autres font part d'une certaine lassitude à l'égard de ce changement perpétuel d'une structure relativement récente.

Pascal Fortoul,

*Président de l'Association
des Directeurs Généraux des
Communautés de France (ADGCF)*



Postface

■ ■ *L'intercommunalité, un levier de modernisation de l'administration publique locale*

Parce qu'elle articule logique territoriale et logique réticulaire, parce qu'elle privilégie la collégialité dans ses prises de décision, mais aussi et surtout, parce qu'elle est un processus en constante évolution, l'intercommunalité induit des modes d'organisation et de fonctionnement spécifiques. À l'aune de son degré de maturité, chaque communauté invente une culture administrative qui lui est propre et dont la mise en œuvre repose sur l'intégration d'agents aux trajectoires professionnelles diverses.

C'est bien ce caractère hybride en terme territorial et pluriel en terme de ressources humaines, qui fait de l'intercommunalité un lieu privilégié pour développer des méthodes modernes de travail collaboratif. À charge pour le directeur général des services de s'assurer des bonnes conditions dans lesquelles les agents rempliront leurs missions, d'insuffler toujours plus de « transversalité » entre les services et de veiller à l'adhésion et à la participation de l'ensemble du personnel à la dynamique de « projet » qui constitue la clef de voûte du dispositif intercommunal.

Menée à l'initiative du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) et de l'Assemblée des Communautés de France (AdCF), l'étude que vous avez entre les mains explore précisément les modalités d'intégration des agents aux institutions communautaires. L'Association des Directeurs Généraux des Communautés de France (ADGCF) ne peut que saluer une telle démarche.

Il faut dire que le moment semble particulièrement opportun pour conduire de tels travaux. Dans sa volonté de construire une administration territoriale plus cohérente et de rechercher une gestion publique plus efficiente, la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 favorise en effet les procédures de fusion des intercommunalités et consolide les instruments de mutualisation des personnels entre communes et communauté : autant de dispositions qui, inéluctablement, auront des conséquences sur le statut et la situation de nombreux agents territoriaux.

Diagnostic indispensable à l'appréhension des mutations institutionnelles en cours et à venir, centré sur le vécu des agents au sein des structures intercommunales, le présent travail met tout particulièrement en exergue les enjeux liés au management et à la « conduite du changement » que sous-tendent l'émergence et le renforcement du bloc local communes-communauté, rappelant combien cette dynamique contribue à mettre l'administration publique locale sur la voie de la modernité.

Annexes

1. Méthodologie
2. Données sur les objectifs intercommunaux

Méthodologie

■ ■ *La méthode retenue*

Cette étude se fonde sur une approche qualitative à partir d'entretiens semi-directifs réalisés en situation de face-à-face au cours du dernier semestre 2011.

■ ■ *La sélection des collectivités*

Afin de bénéficier de la plus grande diversité de pratiques possibles, des communautés de tous types et de toutes tailles ont été rencontrées, en milieu urbain et rural, avec une ville-centre prédominante ou non. Ces communautés sont issues de différentes générations, sont concernées ou non par des processus de fusion ou de mutualisation, tout en respectant une répartition sur l'ensemble du territoire.

Au total, 7 communautés ont été sollicitées dont :

- 3 communautés de communes
- 3 communautés d'agglomération
- 1 communauté urbaine

■ ■ *Les interlocuteurs rencontrés*

70 entretiens ont été réalisés auprès de 74 interlocuteurs, parmi lesquels :

- 32 agents des services opérationnels : traitement et collecte des déchets ménagers, eau et assainissement, voirie, emploi, sport, culture, petite enfance, environnement et tourisme, restauration, social, transport, développement économique
- 15 agents des services fonctionnels : ressources humaines, marchés, communication, accueil
- 8 secrétaires de mairie
- 7 directeurs généraux de services ou directeurs généraux adjoints
- 7 élus communautaires
- 1 entretien collectif avec 4 DGS de communes membres

Sur les 62 agents communautaires rencontrés, 26 sont de catégorie A, 18 de catégorie B et 18 de catégorie C. 23 travaillent en structure de proximité (piscine, maison de l'emploi, médiathèque, dépôts de collecte, structure d'accueil de petite enfance ou pôle de proximité).

■ ■ *Le questionnaire*

Le questionnaire a porté sur :

- le parcours des agents et leur activité actuelle au sein de l'intercommunalité ;
- les conditions de leur arrivée en intercommunalité ;
- les changements perçus concernant les modalités et l'organisation du travail, leur rapport aux élus, à la population et au territoire, en comparaison avec d'autres expériences dans la fonction publique territoriale ;
- le sentiment d'appartenance à la structure et l'appréhension des évolutions à venir.

Dans chaque communauté, des personnes ressources ont permis de compléter le questionnaire avec des éléments sur le contexte et l'historique de l'établissement.

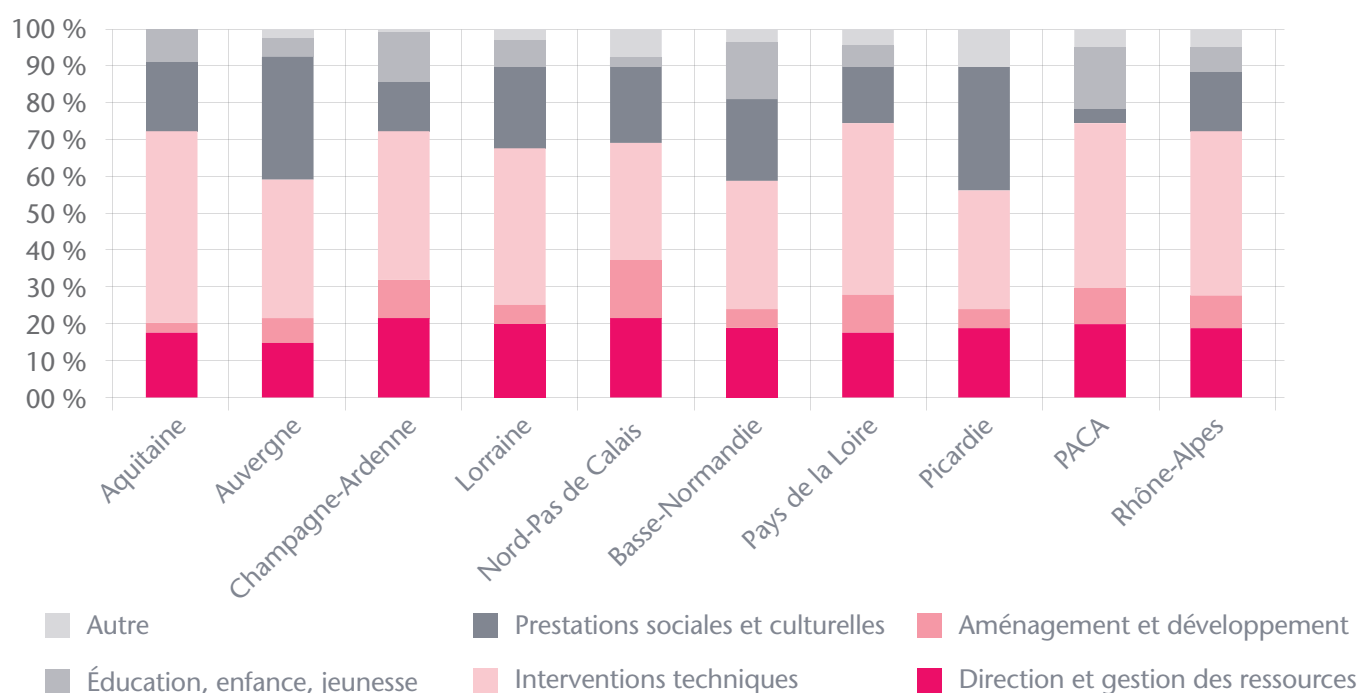
Données sur les effectifs intercommunaux

Effectifs territoriaux par type de collectivités recensés par l'enquête Insee

	31/12/93	31/12/98	31/12/01	31/12/03	31/12/04	31/12/05	31/12/06	31/12/07	31/12/08
Communes	974 455	1 030 476	1 077 772	1 085 918	1 086 139	1 094 014	1 106 851	1 117 101	1 112 191
CCAS	77 458	83 552	89 096	96 362	101 364	104 117	108 904	112 335	113 325
Caisse des écoles	17 016	17 231	16 567	17 303	16 534	16 787	17 788	17 348	17 701
Communautés de communes	1 319	14 431*	27 438	43 238	48 613	53 038	59 407	62 528	65 628
Communautés d'agglomération + districts	12 272	14 931	16 525	29 269	39 131	44 206	48 688	54 362	56 417
Communautés urbaines	22 714	25 884	25 235	30 655	31 236	31 697	31 949	32 534	34 060
SAN			3 584	3 607	2 514	2 543	2 499	2 206	2 249
Total EPCI à fiscalité propre	36 305	55 246	72 782	106 769	121 494	131 484	142 543	151 630	158 354
SIVU	40 443	45 234	49 582	55 177	57 100	58 597	61 451	62 927	63 751
SIVOM	22 215	20 965	15 791	13 043	12 089	11 618	11 549	11 338	11 040
Total EPCI sans fiscalité propre	62 658	66 199	65 373	68 220	69 189	70 215	73 000	74 265	74 791
Départements	156 542	-	181 436	191 544	194 777	198 190	213 053	246 569	281 717
SDIS	17 620	21 866	47 594	53 570	55 978	57 022	58 178	59 194	60 680
Centres de gestion	5 185		9 726	10 395	10 699	10 734	11 512	11 626	11 825
Offices HLM	25 862	22 048	21 090	21 125	20 147	19 300	17 007	12 653	5 072
OPAC	17 419	20 732	23 879	25 475	26 615	27 388	30 217	34 375	42 408
Régions	6 743	9 733	11 596	13 329	13 972	15 169	22 599	54 467	73 843

Source : Intercommunalités, n°167, mai 2012, dossier « Collectivités et ressources humaines : préparer l'avenir ».

Répartition des effectifs intercommunaux par domaine d'affectation (exemples dans dix régions)



Source : Intercommunalités, n°167, mai 2012, dossier « Collectivités et ressources humaines : préparer l'avenir ».

Fiches de présentation des communautés

1. Communauté de communes du pays de Saint-Seine
2. Communauté de communes Arc Sud Bretagne
3. Communauté de communes de Fécamp
4. Communauté d'agglomération Europ 'Essonne
5. Communauté d'agglomération Tours +
6. Communauté d'agglomération de Montpellier
7. Communauté urbaine de Nantes Métropole

1. Communauté de communes du pays de Saint-Seine



Département: Côte d'Or

Date de création: 1993

Nombre de communes: 20

Ville-centre: Saint-Martin-du Mont

Nombre d'habitants communauté et ville-centre: 3 300 / 455

Ratio ville-centre / communauté: 14%

Type AdCF: Frange urbaine

Présidente: Catherine Louis

Maire de la ville-centre: Daniel Malgras

Nombre d'agents de la communauté: 38

Nombre d'entretiens: 13

Créée parmi les premières communautés de communes de France, l'administration communautaire est située au sein de la ville de Saint-Seine-l'Abbaye qui n'est plus la commune la plus peuplée (407 habitants). Sur un territoire forestier, de chasse et d'agriculture, la communauté est issue d'un ancien SIVOM et s'est construite autour d'un projet de maison de retraite.

La communauté de communes a mis en place une gestion unifiée des services en regroupant les secrétaires de mairie, un pôle environnement consacré à la gestion des déchets et l'assainissement non collectif, une partie des services techniques, une médiathèque (2000), le personnel périscolaire de la cantine, la garderie et le centre de loisirs (2005-2006) et un office du tourisme (2007). Elle accueille également des animateurs de pays sur la Charte forestière Natura 2000 et le tourisme.

Dans le cadre du schéma de coopération intercommunale, l'incertitude est encore de mise dans la mesure où la communauté souhaite un rapprochement avec des communautés de l'aire urbaine dijonnaise, ce qui ne semble pas correspondre aux propositions formulées par la préfecture.

Une démarche d'écoute des communes similaire à une écoute client pour assurer l'adéquation des services mutualisés aux besoins des communes.

L'amélioration des activités des services mutualisés nécessite de veiller à l'adéquation des réponses par rapport aux besoins des communes périphériques. Deux points sont tout particulièrement à assurer: le besoin d'assistance technique ou juridique à renouveler régulièrement en raison de l'évolution des normes, et la nécessité de savoir répondre aux besoins avec le bon niveau de réponse technique, sans « surqualité ». Afin d'assurer ce lien, certains services mutualisés de l'ARC ont mis en place un réseau avec des correspondants des communes périphériques. Une à deux fois par an, le service du droit des sols anime une réunion technique sur les évolutions du code de l'urbanisme. Le service des marchés organise, quant à lui, des réunions dans les communes pour expliquer les procédures. Plusieurs étapes à venir sont en cours de réflexion: envoi d'une enquête de satisfaction (bureau d'études), mise en place d'outils informatiques partagés permettant de suivre l'avancement des dossiers de permis de construire...

2. Communauté de communes Arc Sud Bretagne



Département: Morbihan

Date de création: 2011

Nombre de communes: 11

Nombre d'habitants communauté et ville-centre: 25 000 / 4 300

Ratio ville-centre / communauté: 17%

Type AdCF: Pôle rural avec couronne

Président: André Pajolec

Maire de la ville-centre: Joseph Brohan

Nombre d'agents de la communauté: 77

Nombre d'agents de la ville-centre: 60

Nombre d'entretiens: 11

Issues de deux SIVOM, les communautés de communes de Muzillac et de La Roche-Bernard, créées simultanément en 1995, ont opéré une fusion au 1^{er} janvier 2011. Ce regroupement a été mené en coopération étroite avec les services du Préfet pour anticiper la mise en place du schéma départemental de coopération intercommunale. Le schéma ne prévoit pas de modifications pour la communauté, dans la mesure où la fusion a permis d'anticiper sur les prérogatives du Préfet.

La structure n'a pas connu de transfert d'effectif d'une commune à la communauté. Elle exerce actuellement 12 compétences avec une priorité accordée aux domaines de l'aménagement du territoire, de l'habitat, des déplacements, de l'enfance ou encore des sports.

3. Communauté de communes de Fécamp



Département: Seine-Maritime

Date de création: 2000

Nombre de communes: 13

Ville-centre: Fécamp

Nombre d'habitants communauté et ville-centre: 29 300 / 19 800

Ratio ville-centre / communauté: 64%

Type AdCF: Urbain intégré

Présidente: Estelle Grellier

Maire de la ville-centre: Patrick Jeanne

Nombre d'agents de la communauté: 180

Nombre d'agents de la ville-centre: 800

Nombre d'entretiens: 9

Ancien district créé dans les années 1960, la communauté est issue du regroupement de 8 communes dans le cadre d'un projet de zone d'activité avec la mise en place d'un partage de la fiscalité. Avec la loi Chevènement, le district a été transformé en communauté de communes, élargie en 2002 à 5 communes supplémentaires qui n'étaient pas en intercommunalité.

La communauté de communes a connu plusieurs vagues de transferts d'effectifs dont les plus importants ont eu lieu en 2002 pour la collecte et le traitement des déchets ménagers (20 agents), en 2004 pour la petite enfance (40 agents) et le centre aquatique (10 agents). Etant donné le poids de Fécamp dans l'intercommunalité, les agents transférés sont principalement issus de la ville-centre.

Un projet d'agglomération autour de Fécamp avait été porté par la présidente, débattu avec les élus des communautés de communes voisines, et même présenté aux agents. Ce dernier n'a toutefois pas été retenu dans les propositions de schéma du Préfet. D'autres hypothèses d'évolution sont à l'étude (nouveaux transferts de compétences, pôle métropolitain, regroupement territorial...).

4. Communauté d'agglomération Europ'Essonne



Département: Essonne

Date de création: 2007

Nombre de communes: 10

Ville-centre: Massy

Nombre d'habitants communauté et ville-centre: 130 000 / 40 900

Ratio ville-centre / communauté: 30%

Type AdCF: Banlieue sans ville-centre

Président: Vincent Delahaye

Maire de la ville-centre: Vincent Delahaye

Nombre d'agents de la communauté: 39

Nombre d'agents de la ville-centre: 1 100

Nombre d'entretiens réalisés: 8

Créée récemment, la communauté était jusqu'au 1^{er} janvier 2011 essentiellement composée d'une équipe de chargés de mission de catégorie A. Elle opère à cette date son premier transfert avec l'intégration de 15 agents des maisons de l'emploi, qui comprend la maison de la création d'entreprise, les maisons de l'emploi de Chilly-Mazarin, Longjumeau, Massy et trois points emploi.

Le schéma départemental soumis par le Préfet en juillet 2011 propose une importante extension du périmètre de l'agglomération à six autres communes vers le sud.

5. Communauté d'agglomération Tours +



Département: Indre-et-Loire

Date de création: 2000

Nombre de communes: 19

Ville-centre: Tours

Nombre d'habitants communauté et ville-centre: 284 000 / 138 000

Ratio ville-centre / communauté: 47%

Type AdCF: Urbain intégré

Président: Jean Germain

Maire de la ville-centre: Jean Germain

Nombre d'agents de la communauté: 410

Nombre d'agents de la ville-centre: 3 000

Nombre d'entretiens réalisés: 12

Les deux principaux transferts d'effectifs ont eu lieu en 2003, avec l'arrivée de 250 agents de collecte des déchets issus de huit régies municipales, et en 2004 par l'intégration de 70 agents de la ville de Tours sur la compétence assainissement. Actuellement, le projet phare est la réalisation du tramway, déléguée au syndicat intercommunal de transport pour une mise en service prévue au 1^{er} septembre 2013.

La communauté a connu précédemment plusieurs extensions de périmètres, avec neuf communes à sa création, 14 en 2001 et 15 en 2010. Le schéma de coopération intercommunale prévoit un agrandissement à trois communes pour atteindre 285 000 habitants. Cette intégration est envisagée pour le 1^{er} janvier 2013 de manière consensuelle et sans effet sur les effectifs actuels. En outre, le processus de mutualisation est largement initié entre la communauté et la ville-centre, notamment à travers le partage de l'ensemble de l'équipe de direction générale.

6. Communauté d'agglomération de Montpellier



Département: Hérault

Date de création: 2001

Nombre de communes: 31

Ville-centre: Montpellier

Nombre d'habitants communauté et ville-centre: 419 000 / 256 000

Ratio ville-centre / communauté: 62%

Type AdCF: Urbain intégré

Président: Jean-Pierre Moure (depuis 2010)

Maire de la ville-centre: Hélène Mandroux (depuis 2004)

Nombre d'agents de la communauté: 1 500

Nombre d'agents de la ville-centre: 4 000

Nombre d'entretiens réalisés: 11

Les transferts des piscines et médiathèques, mais aussi des équipements de centralité liés au rayonnement du sport et de la culture (musées, Opéra, stades de football, de rugby, Palais des Sports) ont commencé dès la création de la communauté en 2001, et se poursuivent régulièrement en fonction des communes membres. Concernant les services techniques, le transfert de l'assainissement est suivi en 2004 par celui de la collecte et du traitement des déchets, complété en 2010 par le transfert de l'eau potable.

Le concept de mutualisation avec les 31 communes membres se traduit par la mise en œuvre de projets communs: plateformes de e-service et e-administration, groupements de commandes...

Aucune des propositions formulées dans le cadre du schéma de coopération intercommunale ne concerne la communauté d'agglomération, alors même que les élus ont émis le souhait d'une extension de son périmètre qui corresponde à la réalité de l'économie générale de l'aire urbaine, notamment vers la mer.

7. Communauté urbaine de Nantes Métropole



Département: Loire-Atlantique

Date de création: 2001

Nombre de communes: 24

Ville-centre: Nantes

Nombre d'habitants communauté et ville-centre: 597 000 / 291 000

Ratio ville-centre / communauté: 48%

Type AdCF: Urbain intégré

Président: Jean-Marc Ayrault (jusqu'en juin 2012)

Maire de la ville-centre: Jean-Marc Ayrault (jusqu'en juin 2012)

Nombre d'agents mutualisés ville centre et communauté: 2 400

Nombre d'entretiens réalisés: 6

Les transferts les plus importants en matière de voirie, d'eau ou d'assainissement ont eu lieu au moment de la création de la structure. La particularité de Nantes Métropole est son organisation territoriale en pôles de proximité sur le territoire, qui assument principalement des missions d'aménagement et d'entretien de l'espace public, de développement urbain, de développement économique et d'assainissement. Regroupant 40% des effectifs de la communauté, ils ont connu une refonte de 10 à 7 en 2009. En outre, Nantes Métropole est largement avancée dans le processus de mutualisation des services.

Le périmètre de la communauté urbaine et son statut actuel ne font l'objet d'aucun projet d'évolution qui aurait vocation à apparaître dans le schéma départemental de coopération intercommunale. En outre, les élus de Nantes Métropole n'envisagent pas de se prononcer en faveur de l'adoption du statut de « métropole » en l'état actuel du cadre législatif.

Coordination éditoriale (AdCF / CNFPT) :

Floriane Boulay, responsable des questions juridiques et ressources humaines - AdCF
Philippe Mouton, directeur du service de la prospection - CNFPT

Rédaction de l'étude :

Solenne Lépingle, chef de projet à la direction de la prospection - CNFPT



AdCF
Assemblée des Communautés de France
22 rue Joubert
75009 Paris

Tél. : 01 55 04 89 00 - Fax : 01 55 04 89 01
www.adcf.org - adcf@adcf.asso.fr